

LA

REPRÉSENTATION DES INDIGÈNES

En Indo-Chine

THÈSE POUR LE DOCTORAT
Sciences Politiques et Économiques

PRÉSENTÉE PAR

Bertrand CAMILLI

Et soutenue publiquement le 26 mai 1914, à 3 heures du soir.

PRÉSIDENT DE THÈSE : M. LESEUR.

PROFESSEURS AGRÉGÉS } M. CHAVEGRIN.
 } M. Joseph BARTHÉLEMY.



TOULOUSE
IMPRIMERIE JOSEPH FOURNIER

21-23, RUE CONSTANTINE, 21-23

1914

LA

REPRÉSENTATION DES INDIGÈNES

En Indo-Chine

THÈSE POUR LE DOCTORAT
Sciences Politiques et Économiques

PRÉSENTÉE PAR

Bertrand CAMILLI

Et soutenue publiquement le 26 mai 1914, à 3 heures du soir.



PRÉSIDENT DE THÈSE : M. LESEUR.

PROFESSEURS AGRÉGÉS } M. CHAVEGRIN.
 } M. Joseph BARTHÉLEMY.



TOULOUSE
IMPRIMERIE JOSEPH FOURNIER

21-23, RUE CONSTANTINE, 21-23

1914

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Le 2 avril 1909, la Chambre des députés, après un important débat sur notre politique coloniale en Indo-Chine, votait l'ordre du jour de Pressensé, ainsi conçu :

« La Chambre, convaincue que la politique d'association est nécessaire au bien-être des populations et à la sécurité de ses possessions en Extrême-Orient; que pour en faire une réalité, il faut modifier le régime fiscal économique et judiciaire de l'Indo-Chine, et qu'il convient de préparer graduellement et sagement une participation consultative des indigènes aux affaires publiques, passe à l'ordre du jour. »

Ce débat et cet ordre du jour avaient été provoqués par l'interpellation de M. de Pressensé, qui portait sur les conditions économiques et judiciaires faites aux indigènes de l'Indo-Chine et sur les conséquences que cette situation pourrait avoir sur la sécurité des possessions françaises en Extrême-Orient. Dans le développement de son interpellation, l'orateur, en dehors des critiques fort vives formulées contre la conduite de

certaines de nos administrateurs, s'était attaché à faire ressortir un des vices principaux de notre domination indo-chinoise : le manque de collaboration avec l'élément indigène. Passant en revue les diverses nations établies aux colonies, il citait l'exemple de l'Angleterre accordant l'autonomie au Canada et au Transvaal. La France, demandait-il, ne devrait-elle pas agir de même avec l'Indo-Chine ?

« DE PRESSENSÉ. — Il ne s'agit pas de se hâter, de se jeter dans une aventure, mais de suivre l'exemple d'autres nations qui ont associé peu à peu les indigènes au Gouvernement. C'est une question d'honneur pour la République; c'est aussi une question de sécurité. Le jour où notre domination sera assise sur le consentement des populations, nous aurons la sécurité pour nos possessions coloniales. (*Applaudissements à l'extrême gauche.*)

« On a dit que partout où la France s'établissait, c'était l'esprit de la Révolution qui triomphait. Partout où la France domine, sa civilisation doit pénétrer; en tout cas, ce n'est pas par la force, par l'injustice qu'elle triomphera des difficultés présentes. » (*Vifs applaudissements sur un grand nombre de bancs.*) (1).

L'ordre du jour de Pressensé, accepté par le ministre, était adopté à l'unanimité à main levée.

Les termes dans lesquels il était formulé laissaient aux gouverneurs de nos colonies toute latitude dans

(1) *Journal Officiel*, 3 avril 1909.

l'exécution de la volonté de la Chambre. Celle-ci affirmait seulement son désir de voir l'indigène, jusqu'ici tenu à l'écart parfois systématiquement de l'administration de nos colonies, coopérer à leur gestion, et faire entendre sa voix dans des Assemblées consultatives.

Et cela n'était pas innover, c'était simplement rappeler les grands principes directeurs des premiers colonisateurs de la troisième République, c'était aussi donner une forme parlementaire aux aspirations que nos sociologues coloniaux formulaient depuis bien longtemps.

★ ★

En 1900, un Congrès international de Sociologie coloniale s'était tenu à Paris, sous la présidence de M. Le Myre de Villers, ancien gouverneur de Cochinchine. Son programme, élaboré par M. Leseur, secrétaire général, mettait à l'étude une série de questions intéressant la condition politique des indigènes : « Dans quelle mesure et dans quelles conditions y a-t-il lieu de maintenir les organismes indigènes ? — Comment et par quels moyens peut-on mettre la population indigène à même de défendre ses droits et de faire valoir ses doléances auprès des autorités locales ? » Et M. Leseur concluait en disant : « Ce sera un grand honneur pour notre pays, après avoir semé il y a un siècle ces idées de liberté qui ont si puissamment agi sur l'évolution politique de nos Sociétés occidentales, que de procla-

mer à l'aube du siècle nouveau, sur le terrain colonial, ces idées de justice et d'humanité qui seront pour les races indigènes le point de départ d'une ère de prospérité matérielle et de progrès moral. »

M. Fox-Bourne, secrétaire de la Société anglaise pour la protection des indigènes, insistait au Congrès sur le droit qu'ont les indigènes au maintien des institutions sociales, religieuses, politiques et autres qu'ils ont établies chez eux. M. Alexander et Von Kolb, considérant, l'un les colonies anglaises, l'autre les colonies hollandaises, exposaient dans leurs rapports les nombreux avantages que les Anglais et les Hollandais avaient retirés d'une collaboration étroite avec leurs sujets coloniaux.

Sur la première question, le Congrès formula le vœu suivant :

« Le Congrès,

« Considérant que le bien-être des indigènes, leur développement physique, intellectuel et moral doit être le but suprême de toute politique coloniale;

« Considérant que cette évolution des Sociétés indigènes ne peut se faire que graduellement, n'étant elle-même que la conséquence naturelle des transformations économiques qui décident du degré de civilisation d'un peuple;

« Convaincu que la seule méthode rationnelle est celle qui consiste à adapter autant que possible le régime colonial aux institutions existantes, aux lois et

coutumes des races indigènes, tout en les améliorant pour faire disparaître des injustices et en les appropriant aux besoins nouveaux qui se feraient sentir;

« Emet le vœu :

« Que la politique coloniale tende en principe au maintien des organismes administratifs indigènes. »

Sur la deuxième question, le vœu adopté par le Congrès fut :

« Le Congrès,

« Considérant qu'il n'y a pas de bon gouvernement des indigènes possible, si ceux-ci n'ont pas les moyens de faire connaître leurs besoins aux autorités locales;

« Considérant, d'autre part, qu'il importe à la sécurité des Colonies et, par suite, à leur prospérité, que les populations indigènes trouvent dans le jeu pacifique d'institutions régulières le moyen de faire entendre leurs doléances à propos, soit des mesures administratives locales, soit des mesures législatives dont elles peuvent être l'objet; »

« Est d'avis :

« Que les puissances colonisatrices doivent se préoccuper de donner à leurs sujets indigènes les moyens de défendre leurs droits et de faire valoir leurs doléances auprès des autorités locales.

« Parmi ces moyens, qui doivent être appropriés au degré de civilisation de la population indigène, le Con-

grès recommande la concession du libre exercice du droit de pétition; ce droit ne doit être assujéti qu'au minimum de formalités et de frais, afin que les plus ignorants et les plus pauvres puissent en profiter sans difficulté.

« Tout en reconnaissant que la concession d'institutions représentatives peut être considérée comme le moyen le plus sûr de mettre les populations indigènes à même de défendre leurs droits et de faire valoir leurs doléances auprès des autorités locales, le Congrès estime que c'est là un régime qui suppose le concours de conditions morales, intellectuelles et politiques, dont la réalisation ne se peut concevoir que dans un avenir plus ou moins lointain, et que dans l'état actuel de la plupart des populations indigènes, la solution doit être cherchée, suivant les cas, soit dans l'adjonction de notables indigènes aux Conseils placés auprès des gouvernements locaux (Conseils exécutifs, Conseils d'administration), soit, de préférence, dans la création d'Assemblées indigènes investies d'attributions purement consultatives. Le recrutement de ces Assemblées devra varier avec les conditions locales. Il est à désirer cependant que ces Assemblées, si les circonstances locales s'y prêtent, soient nommées, en partie au moins, à l'élection, le suffrage pouvant être un suffrage restreint ou à plusieurs degrés.

« Dans les colonies où les conditions locales ne se prêtent pas à l'établissement de pareilles Assemblées, il serait à désirer qu'un délégué du Gouverneur fût cons-

titué tuteur des indigènes et eût compétence pour recevoir leurs plaintes. »

Les mêmes opinions étaient chaleureusement affirmées depuis 1895 dans les Congrès tenus par l'Institut colonial international.

A la Chambre française même, depuis 1901, la place occupée par la politique indigène dans les rapports parlementaires était de plus en plus grande.

L'ordre du jour de 1909 ne faisait donc que condenser des tendances qui se manifestaient de toutes parts, mais, en des termes précis, il réduisait la participation des indigènes aux affaires publiques de l'Indo-Chine à un rôle purement consultatif.

Dans le cours de cet ouvrage sur la représentation indigène, nous remarquerons que les Gouvernements français n'ont pas toujours été aussi timides lorsqu'ils octroyaient des droits publics à nos sujets coloniaux, et que notre voisine l'Angleterre a osé doter sa grande possession indienne de Conseils délibérants qui sont de véritables Chambres législatives.

PREMIÈRE PARTIE

**Histoire de la Politique coloniale
française.**

**La Participation des indigènes
aux affaires publiques dans les
Colonies françaises
autres que l'Indo-Chine et dans les
Colonies anglaises
et hollandaises des Indes.**

CHAPITRE PREMIER

Histoire de la Politique coloniale française.

Un Etat qui colonise se trouve en face de trois politiques possibles : l'assujettissement, l'autonomie, l'assimilation. Avec la première, la colonie n'existe que pour la métropole qui l'exploite : c'est le système du pacte colonial, de l'exclusif; avec la deuxième, la métropole éduque sa colonie et la prépare à l'indépendance future, qu'elle lui octroiera généreusement; lorsque, civilisée, elle pourra prendre rang parmi les nations (1); avec la troisième, qui est la politique coloniale des Latins, on tend à la création progressive de véritables départements français (2); « ce qui la caractérise, c'est que l'on ne peut pas se résigner à laisser les indigènes tranquilles (3). »

(1) C'est le « fruit mûr qui se détache de l'arbre » (TURGOT).

(2) DISLÈRE. — *Traité de Législation coloniale*, t. I, p. 15.

(3) GIRAULT. — *Traité de Colonisation et de Législation coloniale*, t. I, p. 70.

La France a surtout pratiqué l'assujettissement et l'assimilation.

Avant 1789, malgré quelques rudiments de représentation coloniale (Chambres de commerce et d'agriculture, Assemblées locales), c'est le système de l'assujettissement qui prévaut : les indigènes ne participent en rien à l'administration de leur pays.

Cette politique étroite change en 1789. Les planteurs de Saint-Domingue ayant envoyé des députés à l'Assemblée Nationale, la Société des Amis des Noirs s'oppose avec force à ce que ces élus des blancs participent aux travaux de l'Assemblée comme représentant toute la population de l'île. Mirabeau obtient une réduction de leur nombre qui est fixé à six.

Les autres colonies imitant Saint-Domingue, dix-sept députés coloniaux font partie de la Constituante qui crée un Comité colonial, chargé de rédiger les constitutions applicables aux colonies.

Les Assemblées locales menacées s'émeuvent et une opposition très vive se manifeste. Changeant de politique pour assimiler à outrance, la Constituante déclare : « Les colonies seront divisées en départements. » Sa volonté allait demeurer lettre-morte, les colonies voulant bien les avantages, mais non les charges de l'assimilation.

La lutte se continue ardente à Paris entre la Société des Amis des Noirs avec Sieyès, Brissot et Robespierre qui fondent le *Patriote Français*, et la Société de

l'Hôtel de Massiac composée des propriétaires blancs des Iles. La question de l'abolition de l'esclavage est posée, mais la Constituante, n'osant pas l'aborder, s'occupe seulement des droits politiques à accorder aux gens de couleur libres : mulâtres et noirs affranchis. Du 11 au 15 mai 1791, on discute fiévreusement : les députés des colonies et Barnave contre l'abbé Grégoire et Robespierre. Rewbell propose une transaction qui est acceptée : Seront citoyens français actifs, les nés de père et mère libres. Furieux, les députés coloniaux se retirent et vont prêcher la résistance aux Antilles. Le 14 septembre 1791, l'Assemblée revient sur son vote, et laisse le soin de régler la situation des personnes libres et des hommes de couleur aux Assemblées coloniales.

Plus libérale, la Législative, par décret du 28 mars 1792, accorde à tous les hommes libres noirs et mulâtres, les droits politiques. Elle prépare, par le décret du 11 août 1792 supprimant les primes antérieurement accordées à la traite des noirs, le vote de la Convention du 16 pluviôse an II sur l'esclavage. Celle-ci le déclarera aboli « estimant qu'elle ne devait pas se déshonorer en mettant en discussion le principe même de la liberté humaine ».

Avec le Consulat de l'an VIII, la représentation coloniale est supprimée. En l'an IX, ce sont les Assemblées locales aux colonies qui disparaissent : elles n'avaient pourtant que le droit d'émettre des vœux. Le 23 ventôse an IX, Bonaparte, reconnaissant son erreur, rétablit les Chambres d'Agriculture, le représentant de l'ad-

ministration métropolitaine en nommera les cinq membres. Chaque Chambre choisit un député. Les députés coloniaux, au nombre de six, se réunirent à l'Administration des Colonies à Paris.

Une politique de réaction violente amène le rétablissement de l'esclavage (loi du 30 floréal an X) et de la traite. Des révoltes sanglantes éclatent et nous font perdre Saint-Domingue.

Après Trafalgar (octobre 1805), les colonies sont complètement abandonnées.

Décentralisatrice, la Charte du 4 juin 1814 déclare : « Les colonies seront régies par des lois ou des règlements particuliers » (art. 73). Les lois et règlements en vigueur dans la métropole n'étaient donc pas applicables aux colonies. La Charte ne déterminant pas en quels cas une loi serait nécessaire, on procède par ordonnances pour tout le régime colonial.

Des récriminations assez vives se produisent; aussi, plus précis, l'article 64 de la Charte de 1830 porte : « Les colonies seront régies par des lois particulières. »

Une politique favorable à nos sujets coloniaux se manifeste par l'Ordonnance du 24 février 1831 qui abroge tous les actes du pouvoir central ou des pouvoirs locaux restrictifs de la jouissance des droits civils aux indigènes, et par la loi du 24 avril 1833 qui leur donne l'égalité politique : « Toute personne née libre ou ayant acquis légalement la liberté, jouit, dans les colonies françaises :

« 1° Des droits civils;

« 2° Des droits politiques dans les conditions prescrites par la présente loi » (art. 1).

Mais la présente loi, étant donné le régime censitaire établi par la Charte coloniale de 1833, ne faisait pas un cadeau si considérable aux affranchis, généralement petits propriétaires, et la suprématie restait largement aux blancs. Par cette Charte coloniale, sont électeurs aux Antilles, ceux payant trois cents francs d'impôts ou possédant trente mille francs de terre; à la Réunion et à la Guyane, ceux payant deux cents francs d'impôt ou propriétaires de vingt mille francs de terre. Le double était exigé pour être éligible. Elle remplace les Conseils généraux existants par des Conseils coloniaux, petits Parlements locaux faisant des décrets sur propositions des Gouverneurs et sanction du roi. Une loi demeurait nécessaire pour toute réforme touchant à l'exercice des droits politiques, aux lois civiles et criminelles, au commerce, au régime douanier. Les modifications à apporter à l'instruction publique, aux milices, à l'organisation administrative et à quelques autres matières nécessitaient une Ordonnance, les Conseils coloniaux consultés.

Avec la Révolution de 1848, l'esclavage est à nouveau aboli. On supprime les Conseils coloniaux et les Gouverneurs. Des Commissaires généraux de la République vont cumuler leurs pouvoirs. L'Assemblée accorde des députés aux colonies et le décret du 27 avril 1848 assimile aux Français les indigènes du Sénégal et de

l'Inde française, s'ils justifient d'une résidence de cinq ans dans les dites possessions. C'est un pas vers l'assimilation complète que l'article 109 de la Constitution de 1848 faisait espérer. La deuxième République ne pourra réaliser sa tâche.

Avec Napoléon III, le système du premier Empire est remis en honneur. En principe, les colonies sont régies par des décrets simples, lois et sénatus-consultes sont des exceptions.

Depuis la chute de l'Empire, le système législatif des colonies est devenu trop compliqué pour que nous puissions en faire un rapide exposé. L'essor considérable qu'a pris notre empire colonial, la variété des populations sur qui s'exerce la puissance française, les idées diverses qui ont inspiré nos législateurs font qu'il est bien loin d'être uniforme. Chacune de nos possessions, chacun de nos protectorats est régi par un ensemble de lois, de décrets qui lui sont particuliers.

Aux Antilles, à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, les habitants, en tout assimilés aux Français, jouissent des droits civils et politiques. On ne peut y parler de représentation indigène.

En revanche, dans toutes nos autres colonies, les conditions juridiques et politiques des indigènes diffèrent, et parfois considérablement, de celles des Français installés chez eux. Payant l'impôt, obéissant à nos fonctionnaires, ils sont tous sujets Français, mais, éclairée par les expériences du passé, la troisième République

a évité de les mêler à nos luttes politiques. Les scandales qui se renouvellent à chaque élection de députés ou de sénateurs à la Réunion, aux Antilles, dans nos établissements de l'Inde, prouvent que ce n'est qu'avec une extrême prudence et après un long apprentissage dans leurs propres affaires, que l'on peut songer à faire participer à la gestion des nôtres les indigènes de nos colonies. Un courant très fort se manifeste même pour retirer à certains d'entre eux (les Indiens) des droits politiques que l'on leur a trop prématurément et trop généreusement octroyés. C'est ce même ordre d'idées qui a fait exiger des Sénégalais une connaissance suffisante de la langue française (D. du 24 février 1885), et restreindre les électeurs indigènes aux habitants des communes de plein exercice.

Il y a là une réaction très sage, la loi sur la naturalisation de 1889 et les règlements qui l'ont suivie offrent des moyens suffisants pour admettre parmi nous ceux de nos sujets que la culture française et leur attachement à la mère-patrie ont rendu dignes de cet honneur, pour n'avoir pas à recourir à ces naturalisations en masse, dont les conséquences néfastes, après bien des années, se font encore sentir.

CHAPITRE II

La Représentation indigène dans les Colonies françaises autres que l'Indo-Chine.

Alors que l'opinion publique fortement émue semble demander aujourd'hui une restriction des droits politiques de nos sujets coloniaux en ce qui touche l'élection des représentants des colonies dans les Chambres françaises, alors que certains vont même jusqu'à réclamer la suppression de cette représentation coloniale élue par une caricature du suffrage universel, tout le monde s'accorde pour reconnaître qu'une participation plus grande des indigènes aux affaires publiques de la colonie à laquelle ils appartiennent est désirable et nécessaire. « Autre chose est d'appeler les indigènes à choisir parmi eux des représentants chargés d'exprimer leurs vœux et de défendre leurs intérêts, autre chose est de les appeler à élire concurremment avec des Européens des députés ou des conseillers géné-

raux auxquels seront confiés les intérêts de la France et de la colonie (1). »

Est-ce à dire que l'on ait attendu ces dernières années pour s'apercevoir que la pacification et l'organisation de nos colonies ne pourraient que profiter d'une collaboration de nos protégés à la gestion de leurs affaires ? Non, certes, mais c'est durant ces dernières années que le plus grand effort a été fourni pour, enfin, doter nos possessions d'une représentation adéquate à leurs caractères.

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, les Assemblées coloniales locales en lutte avec la Révolution, supprimées sous le Consulat et rétablies sous une forme restreinte sous l'Empire.

Sous Charles X, quatre Conseils généraux aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane sont créés. Leurs membres sont nommés par le roi et ils donnent leur avis sur les questions budgétaires et économiques qui intéressent la colonie.

La loi du 24 avril 1833 remplace ces Conseils par des Conseils coloniaux, dont les membres élus pour cinq ans, par un collège électoral censitaire, votent le budget de la colonie et participent à son administration. Ces Conseils abusent de leurs pouvoirs et nombreux sont les Décrets coloniaux annulés. En 1840, de Broglie demande même leur suppression réalisée en 1848.

(1) GIRAULT. — *Principes de Colonisation et de Législation coloniale*, t. II, p. 165.

Le sénatus-consulte de 1854 les rétablit à la Réunion et aux Antilles. Leurs attributions, d'abord très réduites, sont augmentées en 1866. Le Décret du 12 juin 1879 crée les Commissions coloniales et autorise les ententes entre Conseils pour les questions intéressant plusieurs colonies. Peu à peu, l'assimilation avec les Conseils généraux de la métropole s'accomplit. En 1878, trois Conseils généraux avaient été créés : un dans l'Inde, un en Guyane et un au Sénégal. En 1885, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et l'Océanie sont dotés de Conseils généraux avec mêmes attributions que ceux de la Réunion et des Antilles.

La réaction arrive en 1892 avec la loi douanière, contre laquelle ils s'élevèrent avec force. Accusés de gaspillage et d'entraver l'initiative des Gouverneurs, on supprime certains d'entre eux : celui de Saint-Pierre-et-Miquelon en 1897, et en 1903 celui d'Océanie comme faisant double emploi avec le Conseil municipal du chef-lieu.

Au Sénégal, le Conseil général est élu par tous les habitants des communes de plein exercice. Dans l'Inde, élu en 1884 sur trois listes électorales comprenant : les Indiens non renonçant à leur statut personnel, les Indiens renonçants, les Français; il est aujourd'hui élu sur deux listes : l'une Français et assimilés, l'autre natifs, et composés moitié de Français moitié d'Indiens. Au-dessous se trouvent cinq Conseils locaux dont l'importance a été considérablement réduite par la création de communes.

Les Conseils municipaux de l'Inde sont élus pour six ans, renouvelables tous les trois ans par moitié et comprennent des indigènes et des Français par parties égales, toujours élus sur double liste.

Les Conseils municipaux du Sénégal, créés en 1872, ressemblent à peu près complètement dans les communes de plein exercice à ceux de la métropole. Dans les autres où les indigènes ne sont pas électeurs, le Décret du 13 décembre 1891 fixe les règles que le Gouverneur général doit suivre pour leur formation. Dans les communes mixtes, les notables choisis ont voix délibérative; dans les communes indigènes, voix consultative. Au nombre de cinq à neuf, ils sont présidés par l'Administrateur colonial. Un adjoint indigène surveille la rentrée de l'impôt.

En Algérie, les Conseils généraux, créés par la loi de 1871, se composent de membres européens élus par la population française et de six assesseurs musulmans désignés par le Gouvernement général. A la Commission départementale, siègent cinq Français et un indigène.

Les Conseils municipaux algériens, régis par le Décret du 7 avril 1884, comprennent un membre indigène de 100 à 1.000 musulmans et un par mille au-dessus avec maximum de six et du quart des membres du Conseil. Les conseillers musulmans sont élus par leurs

coreligionnaires réunissant certaines conditions (propriétaires fonciers, fonctionnaires, retraités français, décorés de certains ordres); ils doivent demander leur inscription sur la liste électorale. Les membres musulmans du Conseil ne participent pas à l'élection du maire, des adjoints et des délégués sénatoriaux.

Dans les communes mixtes, des adjoints indigènes nommés par le Gouverneur général font partie de la Commission municipale. Ce sont des fonctionnaires.

C'est par l'arrêté du Gouverneur général du 13 novembre 1874 qu'est créée la commune indigène, véritable personne morale régie par une Commission municipale dont font partie les notables indigènes représentant les douars. Le douar est l'unité administrative indigène. Il est dirigé par le Caïd et les notables (kébirs). Il a une existence et un patrimoine propre.

Enfin, bien au-dessus de tous ces représentants indigènes, fonctionnent, depuis le Décret du 23 août 1898, les Délégations financières. Le même Décret créait le Conseil de Gouvernement qui comprend lui aussi des membres indigènes, au nombre de quatre, dont un kabyle désigné par le Gouverneur.

Les Délégations financières sont formées de trois délégations dont une est indigène et est composée de vingt et un membres élus au suffrage restreint par les Conseillers municipaux indigènes et les chefs de tribus kabyles, et six désignés par le Gouverneur général. Les Kabyles délibèrent à part dans leur section spéciale.

C'est une représentation des intérêts des diverses populations; aussi, chaque délégation délibère seule. Les délégations financières s'occupent de l'impôt, de son assiette, de sa perception, de son taux. Le Gouverneur peut les consulter aussi sur des questions d'ordre financier et économique. La loi du 19 septembre 1900, qui consacre l'autonomie financière de l'Algérie, a accru les pouvoirs des délégations. Elles sont maintenant un véritable Parlement algérien.

Il est à remarquer que les indigènes ont été tenus complètement à l'écart des élections qui désignent les représentants de la colonie au Parlement français.

Pour ce qui est de la Tunisie, nous y avons conservé l'organisation politique et administrative indigène. La puissance absolue du Bey n'a pas été diminuée. Il nomme toujours les Caïds. Au-dessous d'eux, les Cheïks sont choisis par l'Administration centrale alors qu'ils l'étaient autrefois par les Arabes de la tribu.

Le Conseil municipal de Tunis, qui est le type des Conseils municipaux tunisiens, se compose d'un président indigène, de trois vice-présidents français, de huit Européens, de huit indigènes musulmans et d'un israélite. Tous les conseillers sont nommés par décret beylical. Une conférence consultative (1) donne des avis sur le budget qui lui est soumis.

★ ★

(1) Le Décret beylical du 12 janvier 1907 lui a ajouté seize membres indigènes, dont un israélite.

Nous voyons que l'idée qui domine aujourd'hui notre politique coloniale indigène est une idée d'association. Soit en se servant des organismes existants, soit en en créant de toutes pièces, nous nous efforçons d'amener graduellement les indigènes à participer à l'Administration de nos colonies. La politique d'assujettissement n'est plus suivie qu'à l'égard des peuplades sauvages africaines. Ne bornant plus notre rôle à celui de « mauvais colporteur », nous comprenons que ce qu'il faut dans nos colonies, c'est « non pas l'amour du gain, mais, avec beaucoup de science, l'art de faire doucement une éducation d'idées, de sentiments et d'actes dont nous bénéficierons les premiers (1). »

Bien avant nous, Anglais et Hollandais ont su, tout près de notre Indo-Chine, donner l'essor le plus considérable à leurs colonies en s'appuyant sur les populations indigènes, en les faisant coopérer à leur œuvre. Récemment encore, les Anglais, poursuivant leur politique décentralisatrice et libérale, ont doté l'Inde de Conseils législatifs qui sont autant que nos Délégations financières en Algérie des Parlements indigènes.

(1) DEBOIS. — *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*, pp. 337, 34

CHAPITRE III

La Participation des indigènes aux affaires publiques dans les Colonies anglaises et hollandaises des Indes.

Les Anglais et les Hollandais ont pris pour base de leur politique la nécessité d'une collaboration étroite avec les autorités indigènes du pays. Se trouvant en face de Gouvernements locaux parfois très puissants, ils se sont efforcés de les conserver tels, économisant ainsi des frais de tutelle et de gestion qui auraient pu être considérables. Allant encore plus loin, les Anglais ont créé des Assemblées coloniales, non seulement consultatives, mais délibératives et faisant la loi qui s'applique dans la colonie.

Les Anglais dans l'Inde ont suivi la méthode de Dupleix : se concilier les princes, obtenir d'eux territoire et puissance, user de cette puissance pour gouver-

ner en leur nom. Cela est si net que jusqu'en 1843, l'Angleterre paiera un tribut à la Cour de Delhy, à son Empereur, alors qu'il est devenu sujet anglais. La proclamation de Victoria, impératrice des Indes, mit fin à cette pratique. C'est elle qui, après la terrible révolte de 1858, proclama que les anciens engagements de la Compagnie des Indes seraient respectés, que l'Angleterre ne rêvait pas de conquête : « Nous respecterons les droits, la dignité, l'honneur des princes indigènes à l'égard des nôtres propres. »

Cette déclaration solennelle que le Parlement, en 1793, avait déjà faite mit fin à l'annexion pratiquée sous le couvert de la règle du lapse (1), de la vacance. Une série de mesures assurèrent aux princes leur indépendance, mais la proclamation de 1858 portait : « Nous désirons qu'aussi bien que nos propres sujets, ils (princes et Etats) jouissent de cette prospérité et de ce progrès que seuls peuvent assurer la paix intérieure et un bon gouvernement. » C'était le protectorat de contrôle qui porte aujourd'hui sur 67 millions d'habitants, sur 280 millions d'Hindous. Auprès des princes, se trouvent des agents britanniques qui contrôlent leurs actes. Par des traités conclus avec eux à chaque occasion propice, l'Angleterre se fait accorder des avantages qui lui permettent de s'immiscer de plus en plus dans la direction des affaires du pays. Faisant valoir

(1) Suivant les précédents et coutumes indigènes, et se prétendant successeurs de la Cour de Delhy, les Anglais, à la mort du prince manquant d'héritier présomptif mâle, annexaient sa principauté.

des raisons d'humanité et de religion, elle s'efforce d'extirper peu à peu du statut personnel des Hindous leurs pratiques cruelles et barbares.

Les régimes des protectorats sont divers, certains sont plus indépendants que d'autres, et cela évite aux Anglais la crainte d'une union possible des principautés indiennes contre eux.

Les autres territoires de l'Inde, quoique annexés, profitent aussi de l'administration indigène. L'Angleterre en a parfaitement compris tous les avantages : sa popularité, ses procédés administratifs moins rigoureux, respectueux des préjugés, et sa fixité.

L'Inde a son Code spécial, produit des travaux de « The Indian Law Commission », de laquelle firent partie Macaulay et Summermaine, ses lois particulières élaborées suivant une procédure remarquable (1) dans le Conseil législatif impérial et les Conseils législatifs des provinces.

Ceux-ci, qui ont été créés par l'Indian Councils Act de 1909, sont le résultat d'une action très vive menée

(1) Tout membre du Conseil législatif peut déposer un projet de loi. Le Gouvernement peut suspendre l'effet de la proposition pendant un certain temps, sinon elle est traduite et imprimée dans les journaux indigènes, et l'avis des autorités indigènes est provoqué.

Tenant compte des observations formulées, un nouveau projet est soumis, dans les mêmes conditions, à la critique.

Un texte définitif est enfin établi ; c'est lui qui sera discuté en Conseil. Si cette discussion amène des changements profonds, l'opinion publique est encore consultée.

Le vote de la loi a lieu ensuite : les plus jeunes membres du Conseil votant les premiers. Le vice-roi peut toujours s'opposer à l'exécution de la loi et demander un nouvel examen.

par le parti national indien fermement décidé à revendiquer des droits politiques.

Le Conseil législatif du vice-roi ou impérial est composé de 68 membres, le vice-roi compris. Ce sont : 7 membres de droit et 8 fonctionnaires représentant les provinces, 23 membres désignés par le Gouvernement dont 3 qui représentent les propriétaires du Pendjab, les mahométans du Pendjab et le commerce de l'Inde et 20 qui pourront être des fonctionnaires, 25 membres élus dont 12 par les Conseils législatifs des provinces et par les provinces centrales, 6 par les propriétaires fonciers de Madras, Bombay, Bengale, Bengale oriental et Assam, provinces unies, provinces centrales, 2 par les Chambres de Commerce de Calcutta et Bombay.

Les Conseils législatifs de province, qui comprenaient autrefois réunis 145 membres, en comprennent maintenant 352 dont 149 officiels, 179 non officiels et 14 spécialistes. La durée des pouvoirs a été portée de deux à trois ans. Sont éligibles, les Indiens solvables, sains d'esprit ayant prêté serment de fidélité au roi et à ses successeurs et âgés de vingt-cinq ans. L'élection a lieu au système majoritaire. Les électeurs sont qualifiés dans chaque catégorie par leur chiffre d'impôt, le revenu qu'ils possèdent, les distinctions honorifiques, leurs qualités d'anciens fonctionnaires ou de pensionnés du Gouvernement.

Il est intéressant de voir la composition d'au moins un de ces Conseils. Celui de Madras, par exemple, pos-

sède 48 membres (il peut en posséder au maximum 52) qui se décomposent en 3 membres de droit, 23 désignés par le Gouverneur dont 16 au maximum fonctionnaires et un représentant du commerce, 2 membres choisis à raison de leur compétence spéciale, fonctionnaires ou non, et 19 membres élus, savoir : 1 par la corporation municipale de Madras, 8 par les Conseils de districts ou de talukas et les municipalités, 1 par l'Université, 4 propriétaires fonciers, 1 planteur, 2 mahométans, 1 membre de la Chambre de Commerce de Madras et 1 de l'Association des Métiers de Madras.

Il est pourtant difficile de dire que ces réformes, qui ont permis une si large participation des Indiens aux affaires publiques, aient contenté le parti national. L'équilibre du pouvoir est bien délicat à obtenir dans ces organes représentatifs d'intérêts si divers. A cela, s'ajoutent les différences de race, de religion, de civilisation des populations de l'Inde. Cependant, c'est un grand pas accompli vers la gestion des affaires de l'Inde par les Indiens.

★★

Les difficultés qu'ont eu à surmonter les Hollandais dans les Indes néerlandaises sont certes moins considérables. La Hollande laisse le plus possible les indigènes se gouverner eux-mêmes. Elle ne touche à leurs lois, à leurs coutumes qu'autant que cela est indispensable au bon gouvernement de la colonie. Contraire-

ment à l'Angleterre, qui trouvait en face d'elle des autocrates absolus, la Hollande, à Java, s'est trouvée en face de communautés en bien des points semblables aux communes annamites; ce sont les desas. Ici, les notables, au nombre de cinq, sont élus par le village. Ils choisissent leur chef qui représente la desa devant les autorités indigènes, et l'Etat n'agit sur elle que par l'intermédiaire de ces chefs. Au-dessus de la desa est le district. Plusieurs districts groupés ont un « régent ». Certains de ces régents sont reconnus par le Gouvernement, d'autres sont nommés par lui. Le régent est traité par la métropole comme un « frère cadet » du résident.

C'est une politique d'étroite collaboration qui est pratiquée et elle a donné les meilleurs résultats.

★★

Le système colonial des Hollandais et des Anglais, après des fluctuations nombreuses dans les Indes anglaises, s'est donc fixé au protectorat, mais non pas à un protectorat se contentant d'utiliser les ressources économiques du pays et de maintenir les autorités locales, mais à un protectorat actif, qui s'efforce de donner à la colonie des institutions nouvelles à caractère démocratique très marqué. Les Conseils législatifs de l'Inde ne sont certes pas encore des émanations du suffrage universel des Indiens, mais, par leurs membres, ils représentent toutes les classes actives de la population,

par la composition du collège électoral, tous les Indiens capables de comprendre la valeur du bulletin de vote.

C'est en s'appuyant sur les indigènes, en s'aidant de leurs organismes traditionnels et en créant des Assemblées où l'élément indigène est largement représenté, qu'Anglais et Hollandais administrent avec le plus grand succès leurs colonies d'Extrême-Orient.

Avec une population de fonctionnaires européens qui s'élevait, en 1900, dans l'Inde, à 1.000 Anglais pour 287 millions d'Hindous, à Java et à Sumatra à 431 Hollandais pour 28 millions d'âmes, leurs possessions prospéraient magnifiquement. A la même époque, dans notre Indo-Chine, 1.267 Français étaient jugés nécessaires pour administrer 20 millions d'habitants.

C'est que les politiques suivies n'étaient pas les mêmes. Le protectorat, considéré par les uns comme la meilleure manière de gérer une colonie, n'était pour les autres qu'une étape vers l'annexion.

DEUXIÈME PARTIE

Histoire de l'Indo-Chine.

**Son organisation politique avant
la conquête française.**

CHAPITRE PREMIER

Histoire de l'Indo-Chine.

Dans cette étude historique que nous nous efforcerons de faire aussi succincte que possible, mais nécessaire à la compréhension parfaite du sujet, nous allons exposer, dans ses grandes lignes, le passé des peuples de l'Indo-Chine française.

L'Indo-Chine, artificiellement divisée depuis la conquête en Tonkin, Annam, Cochinchine, Laos et Cambodge, ne se compose en réalité que de deux parties bien distinctes tant par les races que par les mœurs et les coutumes : l'Empire d'Annam qui a englobé Tonkin, Annam et Cochinchine, et le Royaume du Cambodge.

Quant au Laos, bande frontière entre l'Annam et le Siam, il est faiblement organisé et l'on ne peut que difficilement considérer comme des royaumes les territoires de Luang-Prabang et de Vien-Tiane.

Cette première constatation est des plus importantes, car si nous nous trouvons aujourd'hui dans la nécessité de traiter différemment Cochinchine, Annam et Tonkin par suite des dates diverses de notre installation dans ces pays, la base de notre politique doit y être la même; ils forment un tout et les populations qui les habitent en ont parfaitement conscience.

Le problème ethnique indo-chinois est difficile à résoudre par suite du grand nombre de races qui ont occupé le pays, laissant toutes des traces dans la population actuelle.

Les aborigènes semblent être les tribus sauvages réfugiées aujourd'hui dans la chaîne annamitique : Moïs, Penongs et Khas. Puis les Tiams, probablement d'origine hindoue, envahirent le pays par le Sud. Plus tard, des Aryens de même provenance s'installèrent dans le Cambodge et la Cochinchine et y fonderont un puissant Empire Kmer, tandis que des Thaïs et des Annamites venus du Thibet occuperont le Tonkin et l'Annam, formant l'Empire des Giao-Chi (1).

Dès le II^e siècle avant Jésus-Christ, on constate que des rapports de vassalité s'établissent entre cet Empire et la Chine. Huit siècles plus tard, la puissance chinoise s'affirme par la conquête, et ce n'est qu'au X^e siècle après Jésus-Christ que l'Annam recouvrera son indé-

(1) Giao-Chi, terme sous lequel on désigne ceux qui ont l'orteil séparé des autres doigts du pied; c'est un signe caractéristique de la race annamite.

pendance, indépendance relative, ses empereurs recevant toujours l'investiture chinoise.

A ce moment, commencent les guerres des Kmers et des Annamites que l'on peut considérer comme devenus complètement chinois (1), guerres qui dureront jusqu'au xvii^e siècle. Au xviii^e, le roi de Hué est définitivement maître de la Cochinchine. Il s'apprêtait à conquérir le Cambodge lorsqu'il eut à faire face, au Tonkin, à la révolte des Nguyen.

En 1801, Lé, roi d'Annam, s'enfuit en Chine, et l'un des frères Nguyen, Nguyen-An, est proclamé empereur d'Annam sous le nom de Gia-Long. Par sa valeur personnelle et la puissance qu'il donnera à l'Empire, il mérite bien le titre de « Louis XIV de l'Annam » (2) que lui donne M. de Lanessan. Gia-Long reprend la conquête du Cambodge, alors sous la dépendance du Siam. Son fils Minh-Mang l'achèvera.

En 1847, pour mettre fin aux luttes incessantes avec le Siam, une entente intervient entre son roi et Tieu-Tri, empereur d'Annam. Le Cambodge est déclaré indépendant et Heac-Ang-Duong devient son roi. C'est à lui et à Tu-Duc, successeur de Tieu-Tri, que nous aurons affaire en arrivant en Cochinchine.

A partir de ce moment, l'histoire de ces deux pays devient la nôtre.

Nos premières relations avec l'Annam datent de bien

(1) LURO. — *Cours d'administration annamite*.

(2) DE LANESSAN. — *L'Indo-Chine française*, p. 200.

longtemps avant Tu-Duc. Dès 1749, notre compatriote Pierre Poivre proposait à la Cour de Hué un traité de commerce. Il suivait la voie que lui avaient tracée les Portugais au xvi^e, puis les Hollandais au xvii^e siècles. Ceux-ci s'étaient efforcés, sans y réussir, d'accaparer le marché indo-chinois. Les Néerlandais avaient même exploré le Laos et inventorié ses ressources. A la fin du xviii^e siècle, nous signons avec Nguyen-An, le futur Gia-Long, une convention par laquelle nous obtenons Poulo-Condore et l'assurance d'un appui militaire si nos établissements sont menacés, à condition de l'aider dans sa lutte contre son suzerain.

Ces bonnes relations durent jusqu'en 1824, à l'avènement de Minh-Mang, fils de Gia-Long, qui, sur les conseils de son père mourant, se brouille avec nous.

En 1847, cinq corvettes annamites qui nous avaient attaqués sont détruites. Cette leçon donnée à Tieu-Tri ne sert pas à son successeur Tu-Duc, qui ordonne ou tolère de nombreuses persécutions contre les missionnaires. Une expédition franco-espagnole est organisée en 1858 : Tourane est pris. En 1860, nous nous emparons d'une partie de la Cochinchine et Tourane est abandonnée pour nous permettre de concentrer nos efforts.

Grâce à une politique habile, l'amiral Charner, qui dirige alors les opérations, parvient à signer, en 1862, un traité de paix avec l'Annam, qui nous reconnaît Saïgon, Mytho et Bien-Hoa. Quelques années après, les trois autres provinces de la Cochinchine tombent

en notre pouvoir, et l'amiral de La Grandière complète notre conquête par le protectorat du Cambodge.

Là se termine la politique de pénétration pacifique; les troubles fomentés par la Chine, suivis de son installation au Tonkin, vont nécessiter notre intervention. Celle-ci sera délicate, coûteuse et malheureusement sanglante.

Des incidents se produisent sur le fleuve Rouge entre un de nos représentants, M. Dupuis, et la Chine. Une expédition commandée par Garnier s'empare d'une partie du delta (1873). Garnier meurt victime de sa témérité, mais nous signons notre premier traité de protectorat avec l'Annam, qui reconnaît notre possession de la Cochinchine (15 mai 1874). Ce traité fut très critiqué; conçu dans des termes douteux, il ne déterminait pas exactement la situation de l'Annam vis-à-vis de nous.

La Cour de Hué, continuant sa politique chinoise, provoque l'immixtion de la Chine dans les affaires du Tonkin. En 1883, Rivière meurt dans d'aussi malheureuses conditions que Garnier, et la Chambre française, désireuse de le venger, vote les crédits nécessaires pour une lutte sérieuse avec la Chine dont l'Annam reconnaît alors officiellement la suzeraineté.

Nous occupons peu à peu tout le delta du fleuve Rouge, et le traité du 6 juin 1884 avec l'Annam pose les bases d'un protectorat effectif que la Chine, malgré les pénibles affaires de Bac-Lé et de Langson, se voit contrainte d'accepter (9 juin 1885).



On voit par ce que nous avons dit plus haut que la race annamite est très ancienne. Produit du croisement des peuplades qui se sont disputé les territoires qu'elle habite aujourd'hui, elle présente cependant tous les caractères de la race jaune, mais, comme le dit très justement Luro : « La nation annamite n'a pas subi les modifications introduites par la conquête des dynasties mongole et mandchoue. Nous pouvons donc conjecturer que la civilisation annamite dans son état actuel a conservé des formes archaïques depuis longtemps disparues en Chine » (1).

Cela et son origine thibétaine la différencie profondément de la race cambodgienne dont l'histoire, comme nous l'avons vu, est pourtant liée à la sienne. Si la première a subi la puissante empreinte chinoise, la deuxième, au contraire, est demeurée figée dans la civilisation kmère, si proche de celle du Siam et de l'Inde. Et cette opposition se manifestera violemment dans l'étude des institutions des deux royaumes que nous allons aborder maintenant.

(1) LURO. — *Le Pays d'Annam*, p. 75.

CHAPITRE II

L'Empire d'Annam.

Les Annamites, qui forment l'énorme majorité des habitants du Tonkin, de l'Annam et de la Cochinchine, sont bien supérieurs aux autres peuples de l'Indo-Chine. On remarque chez leurs lettrés un esprit fin et délié, très ouvert aux questions de morale. Le peuple indépendant et gouaillieur, chez qui les fauteurs de troubles trouvent facilement des partisans, est « plus respectueux de l'autorité dans la forme que dans le fond » (1). Extrêmement poli et mesuré, l'Annamite ne peut admettre la colère : un homme qui s'emporte est à ses yeux ivre ou fou. Laborieux, sobre, dédaigneux de la mort, il est fermement attaché à ses traditions, à ses coutumes.

Dans sa vie, la famille joue le plus grand rôle tant religieux que politique. « Le premier devoir des colo-

(1) DE LANESSAN. — *Indo-Chine française*, p. 206.

nisateurs français doit être d'en prendre une exacte connaissance afin d'en respecter les traditions et les règles » (1). Un seul culte, celui des ancêtres, tout entier enclos dans la famille et dans le village; un seul sacerdoce : celui du chef de famille. Son autorité presque absolue s'exerce sur tous les membres du groupement familial dont il est le juge naturel.



A la tête du Gouvernement, se trouve l'Empereur, que la légende rattache à la famille impériale de Chine. C'est le souverain pontife, le juge suprême, le seul en rapport avec Dieu par les sacrifices qu'il lui fait. Aussi, dans les calamités publiques, se déclare-t-il coupable des malheurs qui affligent le peuple. Confucius a tracé sa règle de conduite. Il perdra le « mandat du ciel » s'il s'en écarte, et contre lui, l'être jusque-là sacré, un homme pourra s'élever, il pourra le chasser de l'Empire et prendre sa place. « Un Annamite, un Chinois ne comprennent pas le Gouvernement sans ce monarque » (2). « N'avoir pas de chef, c'est ressembler aux chiens et autres animaux ».

Le successeur au trône est le fils aîné de la femme du premier rang, la reine. Bien des révoltes n'ont eu pour origine qu'un manquement à cette règle tradi-

(1) DE LANESSAN. — *Indo-Chine française*, p. 210.

(2) LURO. — *Cours d'administration annamite*, p. 42.

tionnelle. Les femmes peuvent être régentes, mais sont exclues du trône.

L'autorité de l'Empereur sur ses sujets est celle du père sur les membres de la famille.

Une autre institution héréditaire existe : celle de la noblesse acquise à la suite d'actions d'éclat ou de services civils distingués, elle n'a aucune part à l'administration du pays. Comportant cinq degrés, elle présente ce caractère remarquable de n'être qu'en partie héréditaire, de diminuer d'un degré à chaque génération : un noble du premier degré transmettra à son fils une noblesse du deuxième. La règle de l'hérédité cesse donc au cinquième degré, par transition, on accorde encore certains privilèges nobiliaires au descendant immédiat qui fait partie de la classe des « Chu-Sac ».

Ces degrés nobiliaires s'accompagnent d'immunité d'impôts et d'un droit de préséance dans certaines cérémonies.

Gia-Long, pour récompenser les mandarins qui l'avaient aidé dans sa conquête, créa un ordre à sept degrés avec hérédité complète jusqu'au cinquième. Sur la pression de l'opinion publique qui y voyait une atteinte à la tradition, Minh-Mang, son fils, dut le supprimer.

L'Empereur peut aussi reconnaître les services d'un bon serviteur de l'Etat en concédant des bénéfices immobiliers à sa famille qui serviront à perpétuer le culte de son honorable ancêtre.

Le pouvoir de l'Empereur est tempéré par le Cò-mat, Conseil secret nommé par lui qui assiste ses actes politiques. La puissance du Cò-mat est considérable, c'est le fidèle gardien de la tradition (1).

Les affaires sont traitées par les ministres au nombre de six : intérieur, finances, rites, justice, guerre, travaux publics. Chaque ministre est assisté d'un Conseil dont l'unanimité est nécessaire pour toute décision ministérielle.

L'Empire est divisé en provinces ayant à leur tête des gouverneurs. Ceux-ci ont près d'eux un chef administratif (quan-bô), un chef judiciaire (quan-an), un commandant militaire (lanh-binh). La province comprend des préfectures et des arrondissements dirigés par des Phus (2) et des Hùyens (3).

Tous ces fonctionnaires sont nommés par le roi et responsables seulement devant lui et ses ministres. Considérés comme remplissant un sacerdoce, comme exerçant un « droit d'aînesse » (4) par délégation du roi, ils sont peu payés : ce sont les mandarins du pays d'Annam. Leur recrutement s'effectue par des concours. Très amoureux de l'instruction, ce n'est que grâce à elle que les Annamites acquièrent des grades dans les

(1) Hiep-Hoa, successeur de Tu-Duc, fut empoisonné par le Cò-mat une heure après avoir accordé audience à notre représentant De Champeaux. C'était la première fois que se trouvaient face à face un Empereur d'Annam et un représentant officiel d'un Gouvernement européen.

(2) Préfet.

(3) Sous-préfet.

(4) DE LANESSAN. — *Indo-Chine française*, p. 213.

fonctions publiques, et c'est parmi les lauréats des concours annuels triennaux que sont choisis les fonctionnaires, depuis les plus élevés jusqu'aux plus bas dans la hiérarchie administrative.

L'unité administrative du pays, c'est la commune. Groupées pour certains intérêts communs, elles forment des cantons qui sont l'échelon intermédiaire entre elles et l'arrondissement.

« Les chefs de canton ne représentent pas à proprement parler l'Etat, ce sont les véritables représentants de la population. Choisis parmi les hommes les plus influents par leur fortune, les plus honorables par leur conduite, les plus indépendants par leur caractère et les plus populaires par leur bienveillante urbanité, les chefs de canton sont l'honneur de leur pays.

« Elus entre les notables qui ont fait preuve d'équité en rendant la justice entre leurs concitoyens et de capacités en administrant les affaires municipales, ils sont les défenseurs nés du peuple et des libertés communales.

« Régler les affaires d'intérêts communs, provoquer le concours des cantons voisins pour les travaux d'intérêt général, renseigner l'Administration sur les besoins des communes, prendre part à la répartition des impôts, appuyer les demandes de dégrèvement,

« concilier les procès que les autorités communales
« ont été inhabiles à terminer, défendre au besoin les
« particuliers ou les communes contre les administra-
« teurs d'arrondissement en portant la cause devant le
« préfet ou les mandarins provinciaux, tels sont les
« droits des chefs de canton.

« Ils ont, par contre, le devoir d'assurer dans les com-
« munes l'exécution des ordres de l'Administration,
« de veiller à l'entretien des voies de communication,
« de presser la rentrée des impôts au Trésor, de main-
« tenir l'ordre public et la sécurité de la circulation et
« de faire arrêter et livrer à la justice les malfaiteurs
« que les municipalités négligentes laissent vivre sur
« leur territoire, et enfin de dénoncer les notables en-
« clins à opprimer leurs concitoyens » (1). C'est le
« défensor populi ».

Le chef de canton n'est pas élu par un vote véritable. Chaque commune délègue pour l'élection son maire et deux notables. Réunis dans un village ou au chef-lieu d'arrondissement, les représentants des communes tombent d'accord pour présenter à l'Administration un nom. Si des divisions se produisent, chaque fraction présente son candidat et l'Administration s'efforce d'accorder les parties. Si elle n'y peut arriver, elle propose des noms jusqu'à ce que l'un d'eux amène l'unanimité.

Le chef de canton (cai-tông) choisi l'est pour trois ans. Puis, il recevra le brevet avec le sceau royal. Il est

(1) LURO. — *Le Pays d'Annam*, p. 160.

alors fonctionnaire du neuvième degré, de trois ans en trois ans, il pourra s'élever jusqu'à la septième classe du mandarinat avec le titre de « ong » (monsieur). Il est « la clef de toutes les Administrations locales du royaume » (1).

Le canton n'est pas une unité administrative, mais c'est une association de communes représentée par un délégué élu.

*
* *

La commune annamite (thon ou xa, vulgairement lang) est composée d'un groupe de familles qui se sont fixées sur un territoire et l'administrent à leur gré, à condition de verser à l'autorité royale certains impôts et de fournir un contingent militaire.

Des citoyens migrateurs trouvent à leur convenance un territoire qui leur semble inoccupé. Ils demandent à l'Administration l'autorisation de s'y installer. Celle-ci fait une enquête et, suivant ses résultats, détermine le périmètre de la future commune. Le fondateur principal s'intitule le maire (ly-truong); il choisit, parmi les nouveaux propriétaires, des notables. La commune va désormais vivre de sa vie propre, indépendante. L'Etat ne s'occupe plus d'elle; seuls, des différends entre citoyens et leurs notables pourront amener son intervention.

Dès sa naissance, toutes les fonctions administrati-

(1) DE LANESSAN. — *L'Indo-Chine française*, p. 218.

ves, judiciaires, financières, militaires lui incombent. M. Jobbé Duval (1) fait remarquer qu'on peut en rapprocher ce que dit Leroy-Beaulieu (A.) de la commune russe : « Elle n'a pas été créée par la loi, elle a précédé toute législation, et la loi n'a guère fait qu'en reconnaître, qu'en enregistrer l'existence. Le pouvoir central a voulu la réglementer, mais, en fait, elle reste sous l'empire de la coutume vivant dans ses formes archaïques de sa vie propre et spontanée. »

Luro dira lui aussi : « L'administration de la commune, comme du reste celle de la famille, est réglée en tout ce qui n'intéresse pas directement le service de l'Etat, non par la loi, mais par une coutume orale traditionnelle susceptible de nombreuses modifications de détail et variant de province à province » (2).

A la base, se trouve toujours le culte des ancêtres de la commune. Ce sont les notables qui, réunissant le pouvoir religieux au pouvoir civil, en sont chargés. Ces chefs indigènes élus exerçant ces deux pouvoirs, Luro les aperçoit dès les époques les plus reculées, sous la féodalité chinoise; plus près de nous, au x^e siècle, il affirme que ce sont eux qui fomentent les révoltes qui donment à l'Annam son indépendance.

Leur rôle, qui semble donc n'avoir pas été minime dans le passé du pays, est aujourd'hui considérable.

Les notables sont mineurs (ce sont ceux chargés des marchés, des pagodes, etc...) ou majeurs (investis des

(1) JOBBÉ-DUVAL. — *La Commune annamite*.

(2) LURO. — *Le Pays d'Annam*, p. 164.

charges supérieures de l'administration de la commune). Ils sont nommés par leurs prédécesseurs pour un temps déterminé par les usages. Dans le Conseil de la commune, les notables majeurs ont seuls voix délibérative, les autres ne sont que consultés. Ce sont les premiers qui choisissent le maire, représentant de la commune vis-à-vis de l'autorité provinciale, choix ratifié par le Gouvernement. C'est l'agent responsable, « l'avocat d'office de la commune » (1). Il rend la justice assisté des notables. Pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif sont confondus. Du reste, la législation annamite s'occupe peu de l'individu et de ses intérêts. Ce soin est laissé à la commune et à la famille. « Le droit civil n'occupe qu'une place secondaire dans les préoccupations du législateur annamite. Il a horreur des procès, aussi tâche-t-il d'arrêter les plaideurs et de leur défendre ou de leur rendre impossible l'usage des tribunaux en les effrayant par la crainte des châtimens réservés au plaideur qui succombe. Il laisse au chef de la famille ou de la parenté le soin de régler les affaires litigieuses entre parents; aux membres du municipe et aux chefs de canton, le devoir de concilier les constatations entre concitoyens » (2). En revanche, l'obéissance aux autorités familiale et royale est sérieusement sanctionnée. Si la peine entraîne des coups de bâton ou un châtimement plus grave, les notables instruisent l'affaire, con-signent les faits par écrit, l'Administration préfectorale

(1) LURO. — *Loc. cit.*, p. 166.

(2) LURO. — *Id.*, p. 232.

juge. S'il y a lieu à révision, le hùyn ou le phu renvoie l'affaire devant le lieutenant criminel de l'arrondissement. Le roi doit confirmer tous les jugements entraînant la peine de mort.

Cette justice est gratuite, mais il n'y a aucun déshonneur pour les juges à recevoir des épices dont la coutume règle le taux. Un plaignant verse avant toute instance une certaine somme qui ne lui sera rendue que si sa plainte est reconnue fondée (1).

Le maire est aussi le chef de la police, police réduite à des veilleurs qui, en cas d'alerte, font retentir le mô (tambour retentissant) et donnent ainsi l'éveil aux habitants du village.

Les habitants de la commune sont divisés en deux classes : les inscrits (Dzan-Bô) et les non inscrits (Dzan-Lan). Ces non inscrits sont ceux vraiment trop pauvres pour payer la cote personnelle et l'impôt foncier. Ils ne participent pas à la gestion des affaires. Les inscrits sont les membres actifs. On en compte, en général, un par quinze habitants. L'impôt est déterminé par leur nombre que l'Administration exige constant. A la mort de l'un d'eux, un autre le remplace sur la liste.

La commune n'accepte pas tous ceux qui veulent s'établir chez elle; l'autorisation du maire est nécessaire

(1) Le principe est plus simplement appliqué encore à ceux qui font appel à la justice royale, droit qui appartient à tous. Un bambou est placé à la porte du palais, sur lequel tout mécontent peut frapper : c'est l'appel au roi. Toute plainte ainsi déposée, non admise, vaut au plaignant cent coups de bâton.

et elle n'est accordée qu'après une enquête sur les antécédents du postulant.

La commune est chargée du recrutement de l'armée et de la perception des impôts directs. Ceux-ci sont de deux sortes : l'impôt personnel ou de capitation et l'impôt foncier.

L'impôt personnel se compose d'une contribution et de corvées. Le rôle de cet impôt est dressé tous les cinq ans; il contient :

1° Les exempts : vieillards, enfants, infirmes, indigents, fonctionnaires; pas de contribution, pas de corvées;

2° Les demi-exempts : hommes de dix-huit à vingt ans et de cinquante-cinq à soixante. Ils paient une demi-taxe personnelle et sont exempts des corvées et du service militaire. Parmi eux, se trouvent les nombreux satellites des préfets et sous-préfets;

3° Les robustes, hommes de vingt à cinquante-cinq ans qui paient en entier la taxe personnelle, sont astreints aux corvées et au service militaire. C'est d'après leur nombre qu'est fixé le contingent militaire de la commune.

La corvée, prestation en nature, est indéterminée, elle est généralement de dix jours de travail. C'est par elle qu'étaient exécutés tous les travaux publics de l'Annam.

L'impôt foncier se perçoit d'après le Dia-Bô, qui est la matrice cadastrale de la commune. C'est le maire qui

est chargé de le tenir à jour; il dresse acte des transmissions de propriétés et envoie le double au Quan-Bô de la province. Les rôles dressés le dixième mois portent en tête les biens de la commune, qui comprennent: les terres communales achetées des deniers communaux et les terres publiques dont la commune n'a que l'usufruit. Les autres terres sont divisées en catégories, suivant la richesse de leurs productions rizières herbeuses, rizières élevées moins imposées et cultures diverses. Les rizières paient l'impôt en nature, les autres le paient en sapèques.

Des décimes communaux s'ajoutent à ces impôts, ils sont fixés par les notables.

Quant à l'instruction, elle est donnée dans la commune de façon très rudimentaire. Les instituteurs sont rétribués par le village et les parents des élèves. Ces écoles sont le premier échelon d'un système éducateur qui fournit au pays, comme nous l'avons dit plus haut, tous ses fonctionnaires par une sélection rigoureuse dans les concours (1).

★
★ ★

L'instruction, très en honneur en Annam, est donnée, au-dessus des écoles communales, par les écoles d'arrondissement; ce sont celles-ci qui préparent aux concours littéraires, sous la direction d'un « directeur

(1) Sauf les chefs militaires, mais ils sont subordonnés au pouvoir civil.

des études » payé par l'Etat. Les jeunes gens apprennent la morale de Confucius, les coutumes et les lois qui régissent le pays et les règles de la bienséance. Quelques notions indispensables à la gestion des affaires privées complètent la science du futur lettré (1).

Un examen provincial a lieu tous les six mois; les reçus, exempts de corvées et du service militaire pour un an au moins suivant leurs notes, pourront aller étudier ensuite au chef-lieu de la province, chez « l'inspecteur des études » (Dôc-Hôc). Ces nouvelles études sont suivies de nouveaux examens qui permettent d'obtenir de nouvelles exemptions et le grade de licencié. Les licenciés peuvent être nommés « directeurs d'études » ou aller à Hué préparer le concours triennal de docteur.

Les noms des concurrents sont portés sur trois tablettes, suivant la valeur de leurs épreuves. Dans la première : la tablette d'honneur (chau-bau) seront choisis les lieutenants criminels, les préfets et les employés de Ministère; dans la deuxième (pho-bau), les sous-préfets; la troisième porte les refusés.

Près de l'Empereur fonctionne l'Ecole royale spécialement chargée de l'instruction de la Cour.

« Avec une pareille organisation, si les écoles d'Annam donnaient un enseignement semblable au nôtre, il n'est pas douteux que les résultats devraient être mer-

(1) Les caractères chinois étaient seuls enseignés jusqu'à ces derniers temps.

veilleux (1). » Malheureusement, cette instruction qui fait des Annamites lettrés de fins critiques, surtout dans les questions de morale, les tient beaucoup trop à l'écart du véritable enseignement qu'exige le progrès.

★★

Nous pouvons dégager de cette étude rapide de l'Annam que son gouvernement, loin d'être une monarchie centralisée et tyrannique, présente tout l'aspect d'une organisation à institutions démocratiques et à forte décentralisation communale. Pas de religion officielle, un culte, celui des ancêtres, s'adaptant parfaitement à toutes les confessions, pas de sacerdoce, une aristocratie très réduite, un chef, l'Empereur, profondément vénéré, une Administration dont le recrutement remarquable assure aux plus humbles la possibilité d'atteindre aux plus hauts grades par leur travail et leur intelligence, une unité administrative, la commune, qui évite totalement au pouvoir central les multiples vexations qu'entraîne la perception de l'impôt, tous ces caractères font de l'Annam « une organisation sociale, politique et administrative si complète et reposant sur des bases si rationnelles » (2) que l'on serait tenté de conclure à son intangibilité, nous contentant, comme le conseille M. de Lanessan, « de la régler et de la perfectionner au lieu de la détruire ».

(1) DE LANESSAN. — *Indo-Chine française*. p. 234.

(2) DE LANESSAN. — *Id.*, p. 234.

Certes, un protectorat bien compris peut en faire le plus merveilleux instrument de colonisation, mais de ce que notre intérêt immédiat, le développement économique de la colonie, est profondément lié à la pacification du pays qui ne sera assurée que par le respect de ses coutumes, de ses traditions, de son Gouvernement, s'ensuit-il que notre seul devoir en Indo-Chine soit d'y maintenir indéfiniment un Empereur, des mandarins et des notables, pressurant un peuple éternellement misérable ? Nous ne le croyons pas et aucun Français ne pourra le croire. Un jour viendra où l'instruction par nous transformée aura fait de ces petits hommes jaunes, courbés encore sous le bâton d'autorités traditionnelles, des êtres pensants, épris de liberté et de justice, et ce n'est pas nous, ce sont eux qui, s'élevant courageusement contre leurs oppresseurs millénaires, les éloigneront peu à peu du pouvoir.

Amener l'Annamite à désirer cette émancipation future, lui en faire franchir graduellement les étapes : tel est le rôle de la France au pays d'Annam.

CHAPITRE III

Le Royaume du Cambodge.

Les Cambodgiens sont les anciens Kmers qui avaient conquis sur l'Empire des Tiams, premiers envahisseurs de l'Indo-Chine, le Cambodge et la Cochinchine. Par leur origine aryenne, ils s'apparentent donc aux Siamois et aux Hindous. Les Tiams existent encore en petit nombre (30 ou 40,000); intelligents et laborieux, ils ont une religion qui participe de l'Islamisme, du Brahmanisme et du Bouddhisme. Les Kmers, au contraire, paresseux et pratiquant l'esclavage (1), sont encore imprégnés des vieilles superstitions annamitiques; ils croient aux esprits bien ou malfaisants quoique bouddhistes convaincus. Très tolérant, admettant parfaitement l'installation de toutes les religions

(1) Les esclaves, en général esclaves pour dettes, n'étaient pas tenus pour des êtres avilis. Ils ont été libérés par Norodom, lors de l'établissement de notre protectorat.

dans son pays (1), le Cambodgien ne songe à adhérer à aucune autre. Il est bouddhiste et le demeure avec ferveur.

★
★ ★

Le roi est le maître absolu de toutes les existences. Profondément vénéré par ses sujets qui ne l'approchent qu'à plat ventre, il tient sa puissance de la religion, et les exemples sont nombreux de rois qui ont perdu leur trône et même la vie pour des manquements à la règle bouddhiste.

C'est le propriétaire de toutes les terres du royaume. L'impôt est le loyer que lui en paient ses sujets. Les provinces du pays sont des fermes réparties à des membres de la famille royale ou à de hauts mandarins.

Pas d'autorités cantonales ou communales; chaque année, des collecteurs d'impôts passent et pressurent le peuple tant qu'ils le veulent, encaissant les impôts directs : une capitation sur les hommes valides, un impôt foncier sur les produits du sol. Une Administration des impôts indirects perçoit les douanes extérieures et intérieures, les droits sur l'opium et l'alcool, sur les pêcheries, sur les mines, etc...

Le juge suprême est le roi, en réalité, les mandarins agissent comme ils l'entendent.

Les castes n'existent pas, sauf sur les marches du

(1) Dès 1551, le christianisme est prêché au Cambodge. Des massacres ont bien eu lieu, mais c'est lors des invasions siamoises.

trône. Les dignités ne sont pas héréditaires. Aucun privilège n'est attaché à la naissance. En fait, toutes les hautes fonctions appartiennent aux plus riches, à ceux qui vivent près du roi et captent ses faveurs. Tenant leur pouvoir de la volonté du roi, ils sont appelés à souffrir de tous ses caprices. Et depuis notre installation dans le pays, nous avons pu constater maintes fois la lutte fort vive des grands dignitaires et du roi dont ils tendent à réduire le rôle à celui de roi fainéant.

Quant au peuple, il souffre sans se plaindre, dans l'espérance d'atteindre, au Nirvâna, la satisfaction suprême sur laquelle le Boudha ne s'est pas prononcé, laissant aux amoureux de métaphysique la possibilité de subtiliser sans fin. C'est aux nombreux bonzes, seuls éducateurs du pays, qu'il doit cette foi religieuse profonde dans laquelle il puise sa résignation.

★★

C'est à la Pagode, le couvent bouddhiste, que le Cambodgien passe la plus grande partie de son jeune âge. C'est là qu'il apprend à lire, disciple du bonze près duquel, après accord avec sa famille, il effectuera son noviciat. Si la vie monacale lui convient, définitivement revêtu de la robe jaune des moines, il sera attaché à la Pagode, participera à sa vie monotone, toute de contemplation, de perfectionnement.

La Pagode est gouvernée par un abbé nommé par le Sangréach, « le roi du Sangha ou assemblée des moi-

nes », qui habite le monastère d'Unalon, à Pnom-Penh. Au-dessous de lui, est le Prah-Sokhon. « Théoriquement, c'est le roi qui est le chef du clergé, il doit ratifier les élections du Sangréach et du Prah-Sokhon; il en est surtout le protecteur avéré et le grand dévot » (1).

Les moines sont exempts du service militaire, d'impôts et de corvées. Ils vivent de la charité publique qu'ils vont solliciter tous les matins dans le village. Ils reçoivent l'aumône sans la provoquer ni l'examiner. Ils sont tenus au célibat. Le bonze trop faible, trop tenté, n'a qu'à rentrer dans le monde et se marier.

La loi religieuse se compose des cinq règles bouddhiques : ne pas tuer, ne pas voler, ne pas commettre d'adultère, ne pas mentir, ne pas boire d'alcool. Elle est plus ou moins suivie, et l'impôt sur l'alcool n'est pas dans le pays un des impôts indirects le moins productif.

De cet exposé se dégagent nettement les différences profondes de l'Empire d'Annam et du royaume du Cambodge. Rien ne saurait être organisé dans notre grande colonie si l'on n'a pas toujours bien présent à l'esprit que les habitants de ces deux pays appartiennent à des civilisations, à des races, qui n'ont aucun point commun.

(1) Voir M.-A. CABATON : *La Vie religieuse au Cambodge*. Conférence faite à l'École coloniale, le 21 février 1913.

Autant le Cambodge se rapproche de la principauté indienne avec son rajah réunissant les pouvoirs civils et religieux les plus absolus, ses populations indifférentes à la chose publique, autant l'Annam avec sa décentralisation complète, son organisation communale si développée, sa tendance si forte à l'expansion que notre conquête seule a arrêtée, se rattache aux Etats malais des Indes néerlandaises. Et nos gouverneurs pourront puiser d'heureuses inspirations dans la manière dont les Anglais dans l'Inde et les Hollandais à Java et Sumatra ont su utiliser les organismes indigènes.

Nous ne pouvons terminer ce rapide aperçu de l'état dans lequel nous avons trouvé l'Indo-Chine, sans mentionner qu'en dehors de ses deux grandes familles annamite et cambodgienne, des populations indépendantes nombreuses occupent certaines parties de l'Annam et le Laos. Ce sont, au nord du Tonkin et au Laos, les Muongs, intelligents et braves qui ne supportaient que difficilement le joug des mandarins annamites, les Phon-Tays et les Khas, puis les Sas et les Moïs de civilisation inférieure, réfugiés dans la chaîne annamitique. A ces populations, s'ajoutent au Laos des immigrés des pays voisins : Chine, Siam, Birmanie. Les habitants du Laos sont groupés en principautés qui portent le nom de muongs. Chaque muong s'administre lui-même et est autonome. Certains assez étendus ont formé de petits royaumes (Luang-Prabang et Vientiane). Le muong a, à sa tête, le Tiao-Muong, assisté de trois dignitaires : le Cupahat, le Latsavong et le

Latsabout, des nobles à noblesse héréditaire et des gens du peuple. Les quatre chefs sont choisis parmi les nobles, mais à l'élection. Celle-ci a lieu dans un des villages du muong : le chef-lieu. Les chefs de groupe et les chefs de village (phoban) sont seuls électeurs.

TROISIÈME PARTIE

**La Représentation indigène en
Indo-Chine
avant les Décrets de 1913.**



CHAPITRE PREMIER

La Représentation indigène en Indo-Chine.

Par le traité de paix de 1862, l'Annam nous cède trois provinces de la Cochinchine. Les autorités locales ayant disparu, l'amiral Charner se contente de pacifier le pays en réprimant tout essai de révolte. En 1864, l'amiral Bonard, tenté par le système alors suivi en Algérie et au Sénégal, essaie d'administrer en s'appuyant sur des chefs indigènes : son erreur fut de ne pas voir que, dans le passé, ces chefs intermédiaires entre la population et l'Etat étaient des chefs qu'elle se choisissait, tandis que Bonard les désigne lui-même et en fait des fonctionnaires chargés de la surveillance de la population. Conservant les anciennes divisions administratives, il met des officiers français à la tête des provinces et nomme des remplaçants aux phus et

hùyens disparus. Ces autorités indigènes qui tenaient leur pouvoir des vainqueurs manquaient totalement de prestige, et les trois provinces méridionales de la Cochinchine qui ne nous appartenaient pas, étaient des foyers d'insurrections.

Le 11 août 1863, le traité de protectorat du Cambodge est signé par Norodom avec droit pour les Français de s'y établir et d'y posséder des terres. Ce protectorat, qui ne fut que nominal, allait permettre aux autorités cambodgiennes de pressurer le peuple en notre nom et de l'exciter contre nous.

Avec l'amiral de La Grandière, la situation change, les trois provinces méridionales sont conquises.

Les officiers français que Bonard avait nommés en Cochinchine inspecteurs des affaires indigènes y demeurent, mais La Grandière utilise les autorités annamites anciennes de la commune et du canton et remplace les plus et les huyêns par des officiers administrateurs.

Peu à peu, les Annamites honorables se rapprochent de nous et une politique d'association respectueuse des traditions apparaît. Les résultats ne s'en font pas attendre; en 1874, l'Annam reconnaissait notre occupation de la Cochinchine. De 3 millions en 1864, le budget cochinchinois passe à 20 millions en 1879. La vie communale est introduite à Saïgon le 8 janvier 1877, à Cholon le 20 octobre 1879, des membres indigènes font partie de ces Conseils municipaux.

Au Cambodge en 1873, 1877 et 1881, des Ordonnan-

ces s'efforcent d'améliorer la situation de nos nationaux et des Cambodgiens, mais elles sont insuffisantes.

★
★ ★

C'est alors qu'est nommé un Gouverneur civil; celui-ci quitte la France avec l'intention d'assimiler à outrance. Il enlève aux administrateurs le pouvoir judiciaire et crée une organisation judiciaire à la française. Le 25 mai 1881, il impose la langue annamite à certains juges, mais son arrêté n'est pas appliqué et la justice est livrée aux interprètes. Par ce même arrêté transformé en décret, le régime de l'indigénat (1) est établi en Cochinchine. On s'efforce de faire du maire un agent de l'autorité administrative, on supprime les milices et on les remplace par une armée régulière.

Un effort est fait pour la représentation indigène dans la création du Conseil colonial de Cochinchine (8 février 1880).

L'amiral Jauréguiberry, ministre de la Marine et des Colonies, s'exprimait ainsi dans un rapport adressé, en

(1) Droit pour les Gouverneurs de prendre des arrêtés en ce qui concerne les indigènes et de les sanctionner par des peines maxima de quinze jours de prison et 100 francs d'amende, sans les faire convertir en décrets. L'indigénat va jusqu'à permettre au Gouverneur, En Conseil privé, l'internement des indigènes et le séquestre des biens par arrêté provisoirement exécutoire, mais soumis à l'approbation du ministre. (Le Décret du 11 octobre 1904 limite ce droit à dix ans, et seulement dans le cas d'insurrection contre la France, de troubles politiques graves ou de manœuvres compromettant la sécurité publique et ne tombant pas sous l'application des lois pénales ordinaires. Les amendes collectives sont limitées à ces cas.) L'arrêté doit avoir été pris en Conseil supérieur, après avis du Procureur général, et soumis au ministre.

1879, à M. Le Myre de Villers, gouverneur de Cochinchine : « Le moment me paraît venu d'associer sérieusement la population de notre colonie au maniement de ses propres affaires et de l'appeler à participer aux actes du Gouvernement qui ont pour objet la création et l'emploi de ses ressources, l'administration du domaine public, l'impulsion à donner aux travaux d'utilité générale, aux industries locales et aux relations commerciales extérieures; un premier pas a été fait dans cette voie par l'organisation d'un Conseil municipal à Saïgon. Je pense que l'on pourrait avec avantage élargir le domaine représentatif et étendre à l'ensemble des affaires de la colonie le concours des éléments pris dans la population ». De ces instructions devaient sortir le Conseil colonial et les Conseils d'arrondissement.

Le Conseil colonial, que nous étudierons plus loin en détail, comprend parmi ses membres six indigènes élus par des délégués des municipalités annamites. Désignés sous la pression de l'Administration, les indigènes du Conseil n'eurent au début aucune influence. L'Assemblée, du reste, abusant de ses pouvoirs, double les impôts et devient la grande distributrice des prébendes. Les travaux d'intérêt général sont rares.

Par bonheur, deux ans après, en 1882, sont créés les Conseils d'arrondissement composés d'indigènes élus par les notables et présidés par l'Administrateur. Munis de budgets spéciaux, ils sont chargés de l'entretien des canaux, des chemins vicinaux, des écoles de can-

ton, etc... C'est à eux que sont dus la plupart des travaux publics exécutés vers cette époque en Cochinchine.

Le Tonkin et l'Annam, par le traité du 6 juin 1884, sont placés sous notre suzeraineté, mais dans des conditions notablement différentes.

Nous nous réservions le droit pour le Tonkin de placer près des fonctionnaires annamites des résidents-adjoints contrôleurs (Art. 6 et 7). Pour l'Annam, laissé totalement maître de son administration intérieure (Art. 3 et 5), notre rôle se bornait à placer des agents français à la tête de certains services et dans certains ports.

Les résidents devaient surveiller au Tonkin la perception et l'emploi de l'impôt, et une Commission composée mi-partie d'indigènes et mi-partie de Français devaient déterminer le reliquat à verser à la Cour de Hué (Art. 11).

Cette différence de régime amène les difficultés. Contrairement à nos espérances, la Cour de Hué ne songe pas à abandonner le Tonkin pour conserver l'Annam, et elle pousse la Chine à intervenir dans les affaires du Tonkin. Notre action y était d'ailleurs incertaine, participant de l'annexion et du protectorat.

Le projet de traité qu'avait présenté M. Harmand en 1883 prouvait bien les efforts faits pour séparer le Tonkin de l'Annam; si la Cour de Hué s'y était montrée favorable, c'est qu'elle escomptait l'appui de la Chine

devant l'exagération de nos demandes. Le Gouvernement français, reconnaissant l'impossibilité d'application du projet se contenta du dualisme créé par le traité définitif signé le 6 juin 1884.

Oùvertement, les autorités annamites ne nous combattent pas; et les seuls fauteurs de troubles semblent être les Chinois. L'échauffourée d'Huê du 5 mai 1885 amène la fuite du roi Nam-Nghi et du régent Thuyet. Le régent Thuong, favorable à la politique française, était resté, et de Champeaux et le général de Courcy s'en servent pour transformer le traité de 1884. Le 30 juillet 1885, un protectorat identique pour l'Annam et le Tonkin est institué avec une armée annamite à cadre français, un budget unique et le doublement des fonctionnaires annamites principaux par des Français. Toutes les institutions du pays sont respectées. C'est un protectorat dans le genre du protectorat tunisien actuel avec ses multiples avantages.

Malheureusement, la métropole n'accepte pas la convention et en propose une autre créant une dualité d'administration française et annamite. Des incidents nombreux se produisent amenant une véritable anarchie.

C'est à la même époque que M. Thomson, gouverneur de Cochinchine, impose à Norodom la convention du 7 juin 1884. Le roi accepte toutes les réformes administratives, judiciaires, financières, commerciales jugées utiles par le Gouvernement français. Mais celui-ci hésitant pour ratifier la convention, les Cam-

bodgiens doutant de notre ténacité s'insurgent, c'est la révolte de Si-Votha. Le 1^{er} novembre 1884, M. Thomson établit cependant au Cambodge une organisation politique administrative et judiciaire calquée sur celle de la Cochinchine et du Cambodge actuel. Il divise le royaume en huit provinces subdivisées en arrondissements; l'arrondissement en deux cantons composés eux-mêmes de communes. A la tête, un résident général; au-dessous, des résidents provinciaux. Il met des fonctionnaires indigènes et français à solde fixe pour diriger les unités administratives. La commune cambodgienne était créée à l'image de la commune annamite.

Ces tentatives d'assimilation du Cambodge et de la Cochinchine qui, nous l'avons vu, sont bien différents, aboutissent à une insurrection. Elle dure deux ans et finit avec le retour au système du protectorat sous M. Piquet (fin 1886). L'annonce par le roi du retour au protectorat ramène le calme. Mais la dualité d'autorité du Résident supérieur et du Gouverneur de Cochinchine nuit et paralyse les efforts.

Les revenus que le protectorat s'est réservé sont au nombre de trois : les droits de douane, le monopole de la vente de l'opium et le monopole (vente et fabrication) de l'alcool de riz. Au roi, sont abandonnées les recettes de la ferme des jeux, des pêcheries, bacs, marchés, etc...

En Annam, avec Paul Bert, la politique de conquête du Tonkin continue, mais n'osant l'affirmer publique-

ment, celui-ci reprend les idées séparatistes de M. Harmand. S'inspirant lui aussi des instructions de l'amiral Jauréguiberry, Paul Bert manifeste ses tendances libérales en créant, par arrêté du 30 avril 1886, une Commission consultative des notables au Tonkin qu'il destinait « à émettre des vœux propres à éclairer et à guider le Gouvernement dans la politique intérieure ». Sa mort qui allait bientôt survenir et des luttes sanglantes empêchèrent la réalisation de sa pensée.

En septembre 1886, Paul Bert propose à l'Annam d'abandonner le Tonkin, moyennant quoi, nous cessions toute action sur la Cour de Hué. Il mourait avant de savoir que sa proposition était, sans examen, repoussée. La méprise de Paul Bert venait de la facilité avec laquelle Hué avait accepté la nomination des fonctionnaires tonkinois par le Kinh-Luoc (vice-roi du Tonkin). Le refus de la Cour de Hué avait une autre cause. L'invasion des provinces méridionales de l'Annam par les troupes françaises et les amendes considérables imposées et perçues par les fonctionnaires annamites que nous avions nommés l'avaient justement indignée. Aussi nous rappela-t-elle au respect du traité de 1884.

Le Résident général d'alors, M. Bihourd, répondit qu'il fallait attendre pour régler le différend que la note des frais faits par la Cochinchine pour la pacification de ces provinces fût réglée.

La même politique était suivie dans le nord de l'Annam : celle de la conquête plus ou moins déguisée. Un gouverneur, le général Millot, fit exception et s'en tint

au protectorat. Aussi, M. de Lanessan constate, dans son livre sur l'*Indo-Chine française*, que seul il a laissé un bon souvenir chez les indigènes.

En mai 1887, M. de Lanessan, envoyé par le Gouvernement français, visite l'Indo-Chine. La Cour de Hué lui formule les craintes qu'elle éprouve en présence du mécontentement du peuple; Dong-Kan que nous avions mis sur le trône de Tu-Duc était vu avec méfiance par les mandarins et les lettrés.

L'envoyé du Parlement français préconisé, dès ce moment-là, une sage politique de protectorat à laquelle ne s'associe pas le Résident général, M. Bihourd.

Au Cambodge, sur l'instigation de M. de Lanessan, le Résident supérieur est nommé président d'honneur du Grand Conseil de Gouvernement qui doit procéder à la constitution de la propriété (Ordonnance du 14 février 1887). Le Gouverneur de Cochinchine fit à cette mesure une opposition sourde. Le 6 avril 1887, une ordonnance du roi chargeait M. Piquet de réorganiser les finances. La première modification fut dans la création d'un budget unique : on en aperçut immédiatement les bons résultats financiers.

Mais l'Administration métropolitaine, suivant l'impulsion de l'opinion cochinchinoise qui voulait l'annexion, s'opposa à ces sages mesures.

Au Tonkin, c'étaient les missionnaires qui imposaient à nos représentants une politique « néfaste » de suppression des mandarins. Elle devait susciter peu à

peu contre nous la formation d'un « parti national » (1).

Les décrets des 17 et 20 octobre 1887 créent l'Union indo-chinoise, produit de la politique d'annexion. Un Gouverneur général est établi à Saïgon. Le Résident général de l'Annam et du Tonkin et celui du Cambodge sont conservés. On donne à la Cochinchine un lieutenant-gouverneur. Des autorités supérieures pour les troupes, la marine, les douanes, les postes et télégraphes sont instituées. La Cochinchine, l'Annam, le Tonkin et le Cambodge gardent leurs budgets, mais un budget général est créé, alimenté par des subventions de la métropole et des budgets particuliers. C'est à cette date que remonte l'institution du Conseil supérieur de l'Indo-Chine qui ne comprend d'ailleurs pas encore de membres indigènes.

L'application de ces décrets fut mauvaise; on fit des Résidents de véritables administrateurs, alors que leur rôle « doit être de contrôler et non d'administrer. Ils ne pourraient entrer dans les détails de l'Administration qu'en mécontentant les autorités indigènes, les lettrés et les populations elles-mêmes, et en occasionnant des dépenses très supérieures aux ressources budgétaires du pays » (2).

En janvier 1889, meurt l'empereur Dong-Kan, et au lieu d'appeler à sa succession le descendant du fils aîné

(1) DE LANESSAN. — *Indo-Chine française*, p. 715.

(2) DE LANESSAN. — *Id.*, p. 751.

de Gia-Long, Cuong-Dé, l'Administration française met sur le trône d'Annam un enfant de dix ans qu'elle espère être un instrument commode : Tahn-Taï. Celui-ci, cruel et sadique, sera plus tard détrôné (1).

★ ★

En 1891, M. de Lanessan, nommé Gouverneur général, débarquait en Indo-Chine muni de pouvoirs plus étendus que ceux de ses prédécesseurs. « M. de Lanessan a compris qu'on ne gouverne pas une population de 15 millions d'individus par la force. Cela lui vaut l'affection de tout un peuple et la tranquillité dont jouit le pays ». Telles sont les paroles prononcées par le troisième Régent, fidèle auxiliaire de la France en 1893 (2).

Durant tout son gouvernement, c'est une politique de collaboration sincère qui est suivie avec la Cour de Hué. Par de petites mesures auxquelles les indigènes sont très sensibles — la restitution des pagodes aux autorités locales, par exemple — il ramène à nous des populations jusqu'alors hostiles.

Avec lui, on ne songe plus à détacher le Tonkin de l'Annam et on reconnaît enfin que ces deux pays forment un tout : le 1^{er} mars 1894, est créé le Conseil de protectorat de l'Annam-Tonkin.

M. de Lanessan éconçoit tout le profit que nous pou-

(1) De ce choix fâcheux sont sortis bien des incidents regrettables. Cuong-Dé, devenu notre plus féroce ennemi, a fomenté maintes révoltes, et c'est encore à lui qu'est dû l'attentat d'Hanoï de l'an dernier.

(2) DE LANESSAN. — *Principes de Colonisation*, 1897, p. 58.

vons tirer de la considération dont jouissent les lettrés dans le peuple. Il amène les fonctionnaires français à respecter le Mandarinat et rétablit les « Linh-Cô » (1) qu'il charge d'assurer la police locale. Il s'efforce de faire gouverner les indigènes par des autorités de même race et calme ainsi les agitations qui, maintes fois, s'étaient produites chez les populations muongs du Tonkin.

Il nous faut, avait-il écrit, « gouverner l'Annam et le Tonkin en nous appuyant sur toutes les forces vives du pays : le roi, la Cour, le Conseil secret, les mandarins et les lettrés » (2). C'est ce qu'il s'efforce de faire. Sa politique de protectorat eut non seulement le mérite de nous attirer les sympathies des populations indigènes, mais encore celui d'éviter les dépenses considérables qu'aurait exigé l'établissement d'une Administration purement française.

Armand Rousseau continue l'œuvre de M. de Lanesan. Il se trouve avoir à lutter avec le Conseil colonial de Cochinchine qui avait obtenu un projet de décret enlevant la Cochinchine à l'Union indo-chinoise. M. Doumer, avec l'appui de la Chambre de Commerce de Saïgon, le fera échouer.

★ ★

(1) Garde indigène des mandarins.

(2) DE LANESSAN — *Indo-Chine française*, p. 719.

M. Doumer constate, dans son rapport d'arrivée en 1897, que la situation n'est nulle part inquiétante. Il préconise une administration probe et juste et critique les mandarins qui, dit-il, mettent sur notre compte les exactions qu'ils imposent à la population. Il reconnaît que l'on doit agir sur les indigènes « en se gardant de mesures qui froissent les sentiments patriotiques ou religieux ». Envisageant les résultats financiers et économiques auxquels sont arrivés ses prédécesseurs, il déclare que « l'œuvre économique, but principal de la civilisation, est à peine ébauchée ». C'est elle qui sera poursuivie pendant les cinq années que durera son gouvernement au détriment peut-être du bien-être de l'indigène (1), mais l'essor économique donné à l'Indo-Chine n'est pas niable.

Il réorganise le Gouvernement général en redonnant vie au Conseil supérieur de l'Indo-Chine où il admet deux indigènes, transforme le budget général en le faisant alimenter par les contributions indirectes, les contributions directes et taxes assimilées restant aux budgets locaux. Le Conseil colonial de Cochinchine, dont le budget local était diminué des trois quarts, fit une opposition très vive à ce décret du 31 juillet 1898 qui donne au budget général l'argent nécessaire pour faire de l'époque 1897-1902 « l'âge du fer et l'âge des ponts » (2).

(1) M. Leroy-Beaulieu, jugeant imprudente la politique financière de 1898 à 1906, écrit : « Mieux vaudrait reconnaître que l'on a surmené le pays. » *La Colonisation chez les peuples modernes*, 1908, t. II, p. 200.

(2) DOUMER. — *Indo-Chine française*, p. 314.

M. Doumer institue un Conseil de protectorat de l'Annam et transforme le traditionnel Côm-mat en Conseil des Ministres dont font partie les Régents et que préside le Résident supérieur.

L'impôt, jusqu'alors perçu par les mandarins qui se payaient, payaient leurs subordonnés et envoyaient le reliquat à Hué, l'est désormais par l'Administration du protectorat; mais étant donnée la conception que l'indigène a de l'impôt, qui pour lui est payé à la personne et non à la collectivité, les populations semblent avoir vu dans ces mesures une spoliation et y avoir puisé de nouvelles rancœurs.

M. Doumer supprime au Tonkin le Kinh-Luoc et réduit partout le nombre des mandarins, les remplaçant par des administrateurs européens. Et pourtant, il n'était pas sans voir l'utilité des intermédiaires indigènes, des notables de la commune, par exemple. Il écrira plus tard : « Notre action gagne à s'exercer par l'intermédiaire des représentants indigènes » (1). Il reconnaîtra la valeur de la commune « petite république indépendante dans la limite des intérêts locaux » (2) et le grand respect que le peuple porte au titre de notable.

Il ne nie pas les avantages que peut avoir une collaboration des indigènes à notre administration, et, reprenant l'essai de Paul Bert, il crée les Commissions consultatives de notables, le 31 mars 1898. Mais au lieu

(1) DOUMER. — *Indo-Chine française*, p. 145.

(2) *Id.*, *id.*, p. 142.

de laisser les Annamites choisir librement parmi eux ceux qui leur sembleraient dignes de les représenter près de nous, il donne le droit au Résident chef de province de nommer les membres de ces Assemblées; leur autorité en était considérablement amoindrie.

Partisan de la politique d'assimilation, M. Doumer, s'apercevant des abus des mandarins qui administrent sans la moindre collaboration de nos résidents, écrira : « Peut-être n'avait-on pas pu jusque-là faire mieux et aller plus loin. En tout cas, la situation que je constatais ne pouvait durer indéfiniment. Autant dans l'intérêt de la France que pour le bien du peuple annamite, il fallait établir dans le pays les procédés d'administration et les moyens d'action économique de la civilisation européenne » (1).

Il devient l'ami du jeune roi Than-Taï et se félicite maintes fois dans son livre sur l'*Indo-Chine française* de l'avoir amené à se détacher peu à peu des traditions, des rites de son pays. Cela ne profitera guère à Than-Taï qui sera détrôné quelques années plus tard.

Au Cambodge, l'esclavage pour dettes est aboli et, par ordonnance royale du 11 juillet 1897, un Conseil des Ministres présidé par le Résident général est institué. Les chefs de province cambodgiens sont doublés de résidents provinciaux français. L'indigénat, qui date du 5 février 1897 en Annam et au Tonkin, est établi au Cambodge, le 6 mai 1898. Les étrangers deviennent

(1) DOUMER. — *Indo-Chine française*, p. 164.

tributaires des tribunaux français. La ferme des jeux est abolie.

M. Doumer réforme aussi l'administration du Laos qu'il unifie (1), il désigne un Résident supérieur.

Si l'on consulte la série de ses rapports sur la situation de l'Indo-Chine de 1897 à 1901, on voit qu'en dehors de quelques remarques sur la forte organisation de la commune annamite, les avantages de la représentation indigène n'y sont pas mentionnés.

★★

A partir de 1901, tous les rapports sur les budgets de l'Indo-Chine au Parlement s'occupent de politique indigène, et tous les Gouverneurs, suivant l'impulsion reçue de la métropole ou poussés par leurs convictions personnelles s'efforcent d'amener nos sujets à gérer avec nous les affaires de la colonie.

En 1902, c'est Rodier, gouverneur de la Cochinchine, qui veut « rendre à l'Annamite une part suffisante d'action, non seulement dans la gestion de ses intérêts, mais dans le règlement de ses litiges ». Déclarant que « l'application opportune des idées d'association serait non seulement un acte de sage administration, mais aussi un acte de bonne politique indigène, et une bonne politique indigène, c'est encore la meilleure des précautions, la plus sûre

(1) Le Laos était divisé, jusque-là, en haut et bas Laos, avec, près de chaque principauté muong, un Commissaire de gouvernement.

et la moins coûteuse pour la protection de l'Indo-Chine », il introduit des Annamites au Conseil privé. L'indigénat est supprimé en 1903 pour la Cochinchine.

Mais la grande œuvre, c'est la reprise de l'idée de Paul Bert. Profitant de la tranquillité qui semble régner dans le pays, M. Beau, gouverneur général, déclare en 1907 : « Que l'heure paraît venue de reprendre l'idée de Paul Bert et d'organiser au Tonkin le fonctionnement régulier d'Assemblées consultatives qui associeront étroitement à l'action française non plus seulement les mandarins et quelques notables choisis, mais les élus du peuple. Paysans du delta ou de la montagne, commerçants et artisans des centres urbains et des villages, auront ainsi le moyen de faire parvenir leurs voix jusqu'à l'Administration supérieure et de défendre leurs intérêts particuliers. Ainsi s'établiront entre la nation protégée et la nation protectrice une plus grande conformité de vues, une connaissance plus complète des aspirations réciproques et un sentiment réel de cette communauté d'intérêts sur laquelle la République entend fonder la tutelle, chaque jour plus librement acceptée, qu'elle exerce sur ses protégés ».

Suivant sa pensée, le 4 mai 1907, M. Beau crée la Chambre consultative du Tonkin. Cette institution fut diversement appréciée : nombreuses furent les critiques; aussi M. Klobukowski, l'année suivante, le 2 octobre 1908, lui substitue une Commission consultative indigène du Tonkin composée comme l'Assemblée précédente de notables élus, mais dans d'autres conditions,

et par un collège électoral différent. En fait, M. Klobukowski faisait machine en arrière.

M. Beau, en 1907, avait aussi réformé les Commissions consultatives de 1898 en remplaçant les membres jusqu'alors choisis par l'Administration par des élus de la population. Refondues à leur tour, l'arrêté du 17 novembre 1908 institue des Commissions régionales composées des chefs et sous-chefs de canton.

M. Picquie, en 1910, tente de doter l'Annam d'une représentation élective, mais il se heurte à l'opposition du Cō-mat.

L'année suivante, M. Albert Sarraut est nommé Gouverneur général de l'Indo-Chine, et, bien pénétré de l'œuvre qu'il doit y accomplir, il place dès son arrivée la politique indigène au premier plan.

L'étude des Assemblées qui existaient en 1911 et l'exposé des critiques nombreuses qui avaient été faites de leur composition et de leur fonctionnement vont faire l'objet des chapitres qui suivent. Nous nous occuperons d'abord des institutions où collaborent indigènes et Européens, puis de celles purement indigènes. La nécessité de certaines réformes s'en dégagera nettement. Nous verrons, dans la quatrième partie de cet ouvrage, que le Gouverneur actuel les a entreprises et que, par la création d'organismes nouveaux, il a su doter l'Indo-Chine d'un système représentatif indigène répondant parfaitement à l'état actuel de ses mœurs et de son développement.

CHAPITRE II

Les Assemblées où collaborent Indigènes et Européens.

Le Conseil de Gouvernement.

Le Conseil de gouvernement a remplacé le Conseil supérieur de l'Indo-Chine créé par le même décret que l'Union indo-chinoise. A sa naissance, en 1887, celui-ci ne comprenait aucun membre indigène. Il fonctionne ainsi jusqu'en 1894, date à laquelle est institué le Conseil de protectorat de l'Annam-Tonkin. Il reprend vie le 3 juillet 1897, et deux représentants indigènes sont admis dans son sein. Des décrets (14 avril 1899, — 12 novembre 1905, — 19 janvier 1906, — 21 novembre 1906) ayant fait une place plus large à l'élément indigène, en 1911, lors de la création du Conseil de

gouvernement, le Conseil supérieur, outre les Européens, comprend 4 membres indigènes représentant la Cochinchine, 1 l'Annam, 1 le Tonkin et 1 le Cambodge, tous désignés par le Gouverneur général. Son fonctionnement est réglé par l'arrêté du Gouverneur général du 27 février 1902. Il se réunit au moins une fois par an et s'occupe des budgets locaux et du budget général. Il donne son avis sur les questions modifiant la législation locale. Les mesures prises dans l'intervalle des sessions sont soumises à une Commission permanente.

Le 20 octobre 1911, est créé le Conseil de gouvernement dans lequel siègent 5 notables indigènes désignés par le Gouverneur sur la proposition des Résidents supérieurs et du Lieutenant gouverneur de Cochinchine : un pour chaque partie de l'Indo-Chine, le Laos a son représentant. Le Conseil tient au moins une session par an et se réunit sur la convocation du Gouverneur général.

C'est en Conseil de gouvernement que le Gouverneur général arrête le budget général, les budgets locaux ou de protectorat, les budgets annexes. Ce Conseil détermine également le montant des contributions et subventions afférentes aux divers pays de l'Union, l'assiette, les règles de perception et la quotité des impôts perçus au profit des divers budgets sous réserve des attributions propres au Conseil colonial de Cochinchine (Art. 4). Il est obligatoirement consulté sur les emprunts à contracter (Art. 5).

Une Commission permanente, composée des membres du Conseil ou de leurs intérimaires présents au lieu et au moment de la réunion, peut être appelée à donner son avis en dehors des sessions sur les affaires soumises à l'examen du Conseil (Art. 6).

On pourrait croire que les cinq notables indigènes noyés au milieu d'une vingtaine de hauts fonctionnaires européens craignent de faire entendre leur voix. Il n'en est pas du tout ainsi et leurs avis éclairés que le Gouverneur général s'efforce de provoquer sont bien souvent suivis.

Au-dessous du Conseil de gouvernement qui assiste le Gouverneur général, se trouvent le Conseil privé du Lieutenant-gouverneur de Cochinchine et les Conseils de protectorats du Tonkin, de l'Annam et du Cambodge près des Résidents supérieurs de ces pays.

★★

Conseil privé de Cochinchine.

Créé par le décret du 17 septembre 1882, modifié par celui du 2 novembre 1905, le Conseil privé de Cochinchine se compose actuellement du Lieutenant-gouverneur président, du Général commandant la division de Cochinchine, du Commandant de la marine, du doyen des avocats généraux, de deux conseillers titulaires, de

trois suppléants et de deux notables indigènes nommés pour quatre ans par décret.

Le Conseil connaît du contentieux de la Cochinchine, du Cambodge et du Laos; c'est une Assemblée purement consultative dans laquelle on voudrait, avec M. de Lanessan, « voir figurer des personnalités compétentes indépendantes et liées à l'avenir de la colonie ».

★ ★

Conseils de protectorats du Tonkin, de l'Annam et du Cambodge.

Le 21 septembre 1894, était institué un Conseil de protectorat de l'Annam-Tonkin dont la composition était semblable à celui du Conseil privé de Cochinchine. Il donnait son avis :

- 1° Sur le budget local;
- 2° Sur le mode d'assiette et les règles de perception des impôts;
- 3° Sur les concessions de monopoles de travaux publics qui engagent les finances du protectorat;
- 4° Sur les projets, plans et devis des travaux publics;
- 5° Sur les modifications à apporter au régime de l'Annam-Tonkin;
- 6° Sur les mesures financières et l'administration générale.

Il connaît des affaires du contentieux administratif.

Ces attributions ont été en grande partie conservées aux Conseils de protectorats qui ont suivi.

Les décrets du 8 août 1898 et du 8 juin 1900 établirent pour l'Annam et le Tonkin des Conseils de protectorats distincts.

Dans celui du Tonkin, figurent deux membres indigènes et deux suppléants désignés chaque année par l'Administration et qui ne siègent pas lorsque le Conseil s'occupe du contentieux administratif.

En Annam, deux membres du Côm-mat, choisis par le Résident supérieur, font partie du Conseil de protectorat, siégeant à côté des chefs de service et des membres délégués des Chambres de Commerce et d'Agriculture. Ce Conseil ne s'occupe jamais du contentieux administratif de l'Annam que régit le Conseil de protectorat du Tonkin.

L'élément indigène n'est pour ainsi dire pas représenté au Conseil de protectorat du Cambodge. Un seul notable indigène en fait partie, désigné par le Gouverneur général (Décret du 26 août 1899).

★ ★

Le Conseil colonial de Cochinchine.

Le Conseil colonial de Cochinchine qui est en bien des points l'équivalent des Conseils généraux des autres colonies, a été créé par le décret du 8 février 1880. Il se

compose actuellement de 6 membres français (Français d'origine ou naturalisés), 6 membres asiatiques sujets français, 2 membres civils du Conseil privé nommés par décret, 2 délégués de la Chambre de Commerce de Saïgon et 2 délégués de la Chambre d'Agriculture de Cochinchine. Ils sont tous nommés pour quatre ans, indéfiniment rééligibles et renouvelables par moitié tous les deux ans.

Les six membres français sont élus par les citoyens français ayant un an de colonie. Sont éligibles les Français ou naturalisés, âgés de 25 ans, domiciliés dans la colonie depuis deux ans au moins.

Les six membres indigènes sont élus dans chaque circonscription par un collège composé de délégués indigènes désignés par le suffrage des notables.

Les quatre membres de la Chambre de Commerce et de la Chambre d'Agriculture et les deux membres du Conseil privé sont choisis par le Gouverneur. Partout ailleurs, le mandat de conseiller privé est incompatible avec celui de conseiller général.

Les délibérations ont lieu en français; le décret de création exigeait des membres indigènes la connaissance du français, un délai de six ans leur était accordé pour apprendre notre langue.

Les attributions et le fonctionnement du Conseil colonial ont été modifiés par les décrets du 12 mars 1881, du 19 juin 1886, du 6 octobre 1887, du 28 septembre 1888, du 28 janvier 1892.

C'est le décret du 2 avril 1910 qui a porté à dix-huit

le nombre de ses membres par l'adjonction de deux membres français délégués de la Chambre de Commerce et d'Agriculture.

Cette Assemblée vote le tarif des taxes et contributions de toute nature pour l'acquittement des dépenses de la colonie, sauf les droits de douanes et l'octroi de mer sur lesquels elle émet des avis. Elle donne également des avis sur toutes les questions d'intérêt colonial et sur les modifications territoriales. Dans son vote du budget de la colonie, sa liberté d'appréciation est entière, excepté en ce qui concerne les dépenses obligatoires qui doivent figurer au budget.

★ ★

Les Municipalités.

En Cochinchine, des municipalités ont été créées à Cholon, par arrêté du 20 octobre 1879; à Saïgon, par décret du 8 janvier 1877 modifié par celui du 21 avril 1881 et celui du 8 juillet 1908 qui a porté à quatre le nombre des conseillers annamites.

A Cholon, la population annamite a quatre représentants contre trois Européens et quatre Asiatiques. C'est la seule municipalité d'Indo-Chine où les Européens soient en minorité. Tous les Annamites âgés d'au moins 21 ans, inscrits sur le rôle de l'impôt personnel ou exempts d'impôt par suite de leur âge ou d'infirmité, sont inscrits sur la liste électorale. Les indigènes

majeurs de 27 ans et payant 200 francs de contributions directes sont éligibles. Les conseillers sont élus pour trois ans et rééligibles. La présidence du Conseil et les fonctions de maire appartiennent à un administrateur nommé par le Gouverneur.

La municipalité de Saïgon comprenait, à l'origine, 11 Français nommés à l'élection, 2 indigènes et 2 étrangers désignés par arrêté du Gouverneur. Depuis 1881, elle est élue tout entière au suffrage universel et direct. Elle se compose de 4 conseillers annamites élus par leurs compatriotes et de 12 Européens. Sont éligibles, les Annamites non fonctionnaires, employés ou agents d'administration quelconque, âgés de 27 ans et payant 25 piastres de contributions directes. Le maire et les deux adjoints, d'abord, obligatoirement français et désignés par arrêté, sont actuellement élus par le Conseil municipal et peuvent être pris parmi les indigènes.

L'arrêté du 31 décembre 1891 introduit l'élément indigène dans les municipalités d'Hanoï et d'Haïphong.

Par arrêté du 27 janvier 1897, le nombre des conseillers annamites était fixé à quatre pour Hanoï et à deux pour Haïphong, élus pour trois ans. Le décret du 11 juillet 1908, tenant compte du développement franco-annamite, modifie la composition du Collège électoral. Celui-ci comprend aujourd'hui des Tu-Tai, Cu-Nhon, Tien-Si, âgés de 21 ans, domiciliés dans la ville depuis au moins un an ou inscrits au rôle de l'impôt foncier, réclamant leur inscription sur la liste électorale, des Annamites ayant obtenu un diplôme ou un

brevet d'enseignement français ou franco-annamite, des employés et fonctionnaires annamites du protectorat et de l'Administration annamite à partir du grade de lettré de 3^e classe, de secrétaire ou de Tung-That-Phan ayant au moins cinq ans de service dans leurs Administrations respectives, de tous les propriétaires patentés annamites âgés de 21 ans, domiciliés dans la commune depuis au moins un an, n'ayant subi aucune condamnation entachant leur honnêteté commerciale ou pouvant faire suspecter leur loyalisme à l'égard du protectorat et payant au minimum 15 piastres de contributions directes. Sont éligibles, tous les électeurs majeurs de 27 ans et payant au minimum 25 piastres de contributions directes.

On s'est donc efforcé d'adjoindre aux propriétaires et patentés toutes les capacités utilisables.

L'arrêté du 31 juillet 1908 réorganise en Annam la municipalité de Tourane. Deux notables indigènes comprenant le français, choisis en dehors des fonctionnaires ou agents indigènes, sont nommés par les Conseils de village existant sur le territoire de la concession et font partie de la Commission municipale après que leur choix a été ratifié par le Résident supérieur en Annam.

Au Cambodge, par arrêté du 14 novembre 1901, un notable cambodgien, désigné par le Résident supérieur, fait partie de la Commission municipale de Pnom-Penh,

Les Chambres de Commerce et d'Agriculture.

La Chambre de Commerce de Saïgon, créée par l'arrêté du 17 janvier 1896, comprend 12 membres français et 2 annamites, ces derniers élus par les commerçants indigènes ou asiatiques (arrêté du 14 novembre 1901), établis depuis plus de deux années dans la circonscription et payant une patente de 4^e classe et au-dessus. Sont éligibles, les commerçants indigènes patentés des deux premières catégories.

La Chambre d'Agriculture de Cochinchine date de l'arrêté du 8 juillet 1897; elle comprend 10 membres français et 2 indigènes désignés par le Gouverneur.

Des Chambres de Commerce existent à Hanoï et Haïphong. L'arrêté du 16 février 1889 a admis dans leur sein deux membres annamites élus. Le Collège électoral est composé des Annamites patentés des quatre premières classes, âgés de 25 ans au moins, et, comme en Cochinchine, établis depuis plus de deux années dans la circonscription; de même n'y sont éligibles que les patentés des deux premières catégories. L'arrêté du 14 novembre 1901, ayant trait aux Chambres de Commerce de l'Indo-Chine, n'a rien changé à ces dispositions. Le nombre des membres de ces Assemblées ne peut être inférieur à 10, dont 8 Européens et 2 indigènes, ni supérieur à 20 : 16 Européens et 4 indigènes.

Par arrêté du 24 février 1900, 2 membres indigènes

choisis par le Résident supérieur font partie de la Chambre d'Agriculture du Tonkin, composée, en outre, de 10 membres français élus.

A la Chambre consultative mixte d'Agriculture et de Commerce de Tourane, siège un membre indigène nommé par le Résident supérieur.

Au Cambodge, le Résident supérieur désigne un membre cambodgien à la Chambre consultative mixte de Commerce et d'Agriculture de Pnom-Penh (arrêté du 6 août 1903).

CHAPITRE III

Les Assemblées purement indigènes.

Les Conseils d'arrondissement de Cochinchine.

L'esprit public très développé des indigènes de Cochinchine a permis la création, dès 1881, d'Assemblées représentatives purement indigènes. L'arrêté de M. Le Myre de Villers, qui institue des Conseils dans chacun des vingt arrondissements de la colonie, est du 21 novembre 1881. Les Conseils d'arrondissement sont régis aujourd'hui par le décret du 5 mars 1889.

L'arrondissement, en Cochinchine, est une personne morale ayant un budget (Art. 29 et 30 du décret de 1889); c'est ce budget alimenté par les prestations en

nature ou rachetées, les centimes additionnels, les subventions des villages riches et celles de la colonie, qui est examiné par le Conseil d'arrondissement. Les indigènes qui le composent sont élus par les notables (un par canton), ils sont présidés par l'Administrateur. Si le nombre des membres est inférieur à dix, on porte à deux ou à trois le nombre des représentants de certains cantons.

Les indigènes inscrits habitant le canton, n'ayant pas subi de condamnation, âgés de plus de 30 ans, ayant rempli pendant deux ans au moins les fonctions de notable, sont éligibles; ne le sont pas, les fonctionnaires émargeant sur le budget de l'Etat, de la colonie ou de l'arrondissement.

Les conseillers sont élus pour quatre ans, renouvelés tous les deux ans par moitié et indéfiniment rééligibles.

Les sessions ont lieu l'une en août, l'autre en février.

Aucune mesure touchant les intérêts de l'arrondissement ne peut être prise sans avoir été votée par le Conseil. Les projets de budget et les comptes rendus du dernier exercice lui sont soumis, mais il n'a que voix consultative. Son avis est demandé sur le classement des voies coloniales, les changements territoriaux, le classement des rizières et sur toutes les questions relatives à l'assiette de l'impôt.

Des secrétaires européens et annamites, pris en dehors du Conseil, rédigent en Quoc-Ngu et en français les procès-verbaux des séances. Ces Assemblées

sont chargées de l'entretien des petits canaux et des chemins vicinaux, de la construction et de l'entretien des écoles de canton, etc...

★★

Commission ou Chambre consultative du Tonkin.

Le 30 avril 1886, le Résident général Paul Bert créait la première institution représentative indigène au Tonkin. Elle comprenait 40 membres, nombre correspondant alors à celui des Plus tonkinois, élus dans toutes les provinces par les chefs et sous-chefs de canton. Son rôle était de donner des avis et d'émettre des vœux propres à éclairer et à guider le Gouvernement dans la politique intérieure. Réunie à Hanoï, elle délibéra pendant toute la période qui va du 26 juillet au 4 août. Le 11 novembre 1886, Paul Bert mourait, et la Commission consultative n'était plus convoquée.

En 1907, M. Beau reprend l'idée de Paul Bert et organise au Tonkin des Assemblées consultatives à fonctionnement régulier, associant étroitement l'action de l'administration française à celle des élus du peuple.

La Chambre consultative, créée par l'arrêté du 4 mai 1907, est divisée en trois sections : la première, formée des représentants de la population rurale, à raison de

1 par 35.000 contribuables inscrits ou non inscrits; la deuxième, par les représentants des patentés; la troisième, par des représentants des races montagnardes du Tonkin (Muongs) désignés par le Gouverneur sur des listes présentées par les chefs de province ou les commandants de territoire (Art. 5). Un fonctionnaire français était mis à la disposition des sections; mais n'assistait pas à leur délibération.

Le droit de suffrage appartient aux plus capables :

ART. 2. — « La Chambre consultative est élue, pour les deux premières sections, au scrutin individuel et secret, par un corps électoral formé : 1° pour la première section (a) par les Annamites occupant des fonctions électives, savoir les Hoi-Viens, les chefs et sous-chefs de canton, les Tien-Chi, les Thu-Chi et Ly-Truongs, auxquels sont adjoints deux inscrits pris en dehors des notables et désignés par chaque village; (b) par les Annamites ayant occupé des fonctions administratives ou titulaires des distinctions honorifiques énumérées ci-après, savoir : les fonctionnaires en retraite ou en congé illimité, ainsi que les titulaires d'un grade de mandarinat civil ou militaire, les indigènes décorés de la Légion d'honneur ou des Palmes académiques, dignitaires de l'Ordre du Mérite agricole, du Dragon de l'Annam, de l'Ordre Royal du Cambodge, de l'Ordre de la Croix du Mérite, les indigènes décorés de la Sapèque en or ou du Khim-khanh; (c) par les Annamites lettrés, savoir : les gradués des concours triennaux et les koa-sinh, ainsi que les Annamites ayant

obtenu un diplôme ou brevet de l'enseignement français ou franco-annamite. »

La deuxième section était élue par les patentés des six premières classes autres que ceux d'Hanoï et d'Haïphong (1) déjà représentés dans les municipalités. (Dans chaque province, 1 par 100 patentés de toutes classes et 2 au-dessus, Art. 4).

Sont inéligibles, les indigènes âgés de moins de 30 ans, les militaires ou gardes indigènes, les fonctionnaires indigènes du protectorat, à l'exception de ceux en congé illimité (Art. 7).

Les membres de la Chambre consultative étaient élus pour trois ans au scrutin secret et pouvaient être réélus. Les contestations électorales étaient jugées par l'Administrateur, chef de province, assisté de deux mandarins, en appel par le Résident supérieur et deux hauts mandarins (Art. 8). Les mandats étaient gratuits, sans indemnité de route et de séjour (Art. 9).

La session ordinaire avait lieu en octobre. Chaque section délibérait séparément sur les questions intéressant la catégorie de contribuables qu'elle représentait. Le Résident supérieur pouvait réunir les sections en Assemblée plénière pour les questions d'intérêt commun.

Contrairement à ce qu'avait fait Paul Bert, les attributions de la nouvelle Assemblée étaient parfaitement déterminées : l'arrêté de 1907 l'appelait à donner son avis sur des questions d'ordre fiscal administratif ou

(1) Les patentés au Tonkin sont divisés en neuf classes payant de 125 piastres à 0 piastre 50, plus des hors classe payant 300 piastres.

économique intéressant la population indigène et sur les questions relatives aux impôts et taxes indigènes.

Les Résidents avaient prévu que la Chambre consultative serait une « réunion d'agitateurs et de théoriciens bruyants exposant des revendications* irréalisables »; aussi, M. Klobukowsky, le 2 octobre 1908, la remplace prudemment par une Commission consultative indigène du Tonkin, comprenant, en outre des membres élus, un quart des membres choisis par l'Administration parmi les chefs indigènes expérimentés.

L'Assemblée était composée pour moitié de notables annamites élus par les chefs et sous-chefs de canton, à raison de un représentant par groupe de trois hùyens, pour un quart de patentés annamites élus par les commerçants patentés de toutes classes, et pour un quart de tri-phu, de tri-hùyen et de tri-châu désignés par le Gouverneur général. Pour être éligible dans la première moitié de l'Assemblée, il faut avoir 30 ans révolus et faire partie du Conseil des notables du village. La durée du mandat est réduite à un an. La réunion de l'Assemblée est facultative. M. Beau avait donné la présidence de la précédente Commission à un président élu; revenant sur cette mesure et conformément à la tradition annamite, la présidence de la Commission nouvelle est donnée au doyen d'âge; les délibérations de la Commission ont lieu en une Assemblée unique. La division en sections a disparu. Un fonctionnaire français assiste à toutes les séances.

Elle se réunit à Hanoï, pour la première fois, le

8 décembre suivant, en vue d'étudier un certain nombre de questions d'intérêt général sur lesquelles l'Administration du protectorat tenait à avoir son avis. Nous allons voir, par leur énumération, qu'il était intéressant de connaître l'avis de nos sujets sur les réformes que l'on préconisait. C'étaient : la réforme de l'impôt personnel, le rachat des corvées, la réforme de l'impôt foncier, la suppression de la ferme des bacs et de celle des marchés, l'ouverture de voies de communication, l'amélioration possible de la situation des autorités cantonales et communales, la création de budgets communaux et de caisses de prévoyance provinciales.

Les avis qui furent formulés par l'Assemblée furent vraiment intéressants. La discussion sur le rachat des corvées, entre autres, eut comme résultat un arrêté local du 9 décembre, qui donne satisfaction à la Commission en fixant le taux de rachat des corvées à 0 piastre 15. Sur la situation des autorités cantonales et communales, la Commission formula le désir de voir réduire de neuf ans à six ans la durée du stage que doit avoir tout maire pour obtenir un avancement dans le mandarinat. Ce vœu, qui parut aussi légitime, fut suivi d'un arrêté donnant satisfaction à la Commission. La création de budgets communaux fut aussi approuvée, et il fut décidé qu'il serait préparé dans chaque village par un Conseil composé du maire et d'autant de membres qu'il y aurait de familles dans le village. Dans la discussion du projet de réforme de l'impôt foncier, la Commission, fidèle aux traditions, demanda de

ne pas brutalement bouleverser les coutumes du pays, et cette réforme si considérable vit son étude réservée à d'autres réunions.

L'importance de cette Assemblée ne diminuera pas. Il est intéressant de détacher du « rapport annuel sur la situation générale de la colonie pendant l'année 1911 » les lignes suivantes (1); elles montrent bien tous les progrès accomplis par les membres indigènes et toute l'utilité que nous pouvons retirer de leur collaboration :

« Quelques-unes des réformes les mieux accueillies par la population avaient été signalées à la sollicitude du Gouvernement, lors des sessions de la Commission consultative indigène. L'Administration a donc profité de la réunion, en 1911, de cette Assemblée consultative des notables indigènes, pour prendre l'avis de ses membres, qui représentent, somme toute, l'élément le plus éclairé de la population du pays sur un certain nombre de questions particulièrement importantes.

« La création d'un état civil indigène régulier, l'établissement d'un cadastre général, la réforme du régime de l'impôt personnel, tels étaient les principaux points sur lesquels était appelée l'attention des notables. L'intérêt primordial qui s'attache à la réalisation d'une solution convenable des deux premiers de ces problèmes paraît enfin avoir été entièrement saisi. Il y a donc tout lieu d'escompter que, dans un avenir qu'il faut

(1) *Journal Officiel*, Annexe, 13 mars, p. 193.

espérer aussi prochain que possible, lorsque l'Administration en viendra à la réalisation pratique de ces réformes de premier ordre, les idées ainsi admises par les notables auront diffusé dans la masse même de la population laborieuse, qui n'éprouvera ni appréhension, ni surprise, en les voyant mettre en application.

« En ce qui concerne l'impôt personnel, la Commission a admis le principe de la suppression de la distinction archaïque et peu équitable entre inscrits et non inscrits. La plupart des réformes acceptées ou demandées par elle, non seulement en ce qui concerne les questions primordiales qui viennent d'être énumérées, mais encore celles d'une importance moindre, comme, par exemple, les mesures d'ordre ayant trait à l'organisation intérieure de la commune annamite, sont d'ailleurs inspirées par le plus libéral sentiment d'égalité civique. Ces résultats montrent que nos protégés commencent à se pénétrer du véritable caractère de l'œuvre que nous poursuivons en ce pays.

« A aucun moment de cette session, qui s'est tenue pendant les premiers jours du mois d'avril, les membres de la Commission consultative ne se sont départis, au cours de leurs discussions, de la dignité et du calme qui conviennent à une Assemblée chargée d'aussi importants intérêts. L'ordre le plus parfait n'a cessé de régner pendant toute la durée des séances. Les projets préparés par la résidence supérieure ont non seulement toujours été scrupuleusement étudiés, mais encore souvent enrichis de vœux portant sur des points de détail

et prouvant la conscience que les représentants ont apportée dans l'exercice de leur mission. Tout démontre que les indigènes de ce pays suivent avec une réelle intelligence les études de l'Administration et qu'ils savent démêler avec sagacité, parmi les projets formés dans leur intérêt par le Gouvernement de la République, les problèmes les plus urgents, ceux dont la solution doit réserver à leur pays le maximum de richesse et de prospérité. On en trouve une preuve dans l'adresse prononcée par le Président de la Commission, qui, en excellents termes, a remercié le Gouverneur général et le Résident supérieur de la part faite, dans le premier projet d'emprunt élaboré par le protectorat, aux travaux d'irrigation. On peut, d'ores et déjà, être assuré que les votes des notables représentent bien l'expression de leur pensée, et que leur adhésion aux projets administratifs est parfaitement consciente et raisonnée. »

Assemblées provinciales du Tonkin.

Par arrêté du Gouverneur général, du 31 mars 1898, M. Doumer créait des Commissions consultatives, une par province. Elles se réunissaient au moins deux fois par an, en mars et octobre, et étaient consultées sur les

budgets provinciaux. Elles pouvaient formuler des propositions pour les travaux publics (Art. 5). Les sessions duraient huit jours (Art. 6).

M. Doumer considérait cette institution comme un acheminement vers la possibilité pour les fonctionnaires français d'administrer le Tonkin sans les mandarins. C'était donc une étape vers l'assimilation qu'il rêvait.

Elles étaient composées de notables choisis par le Résident chef de province : un notable dans chaque hùyen comptant sept cantons au moins, deux notables dans les hùyens comptant plus de sept cantons.

Le 1^{er} mai 1907, M. Beau établissait à nouveau la composition et le statut des Commissions consultatives. Leurs membres jusqu'alors désignés par l'Administration, seront désormais élus pour une période de trois ans par un collège électoral composé des chefs et sous-chefs de canton en fonction ou ayant cessé de l'être, des Tien-Chi, Thu-Chi ou Ly-Truongs en fonction (Art. 2). Ils sont rééligibles. Les contestations électorales sont jugées dans les mêmes conditions que pour la Chambre consultative du Tonkin (Art. 4). Les attributions de ces Assemblées, le nombre et la durée des sessions ne sont pas changés. Chaque Commission élit son président pour un an (Art. 8) et délibère seule, l'entrée de la salle des séances étant rigoureusement interdite à toute personne étrangère à l'Assemblée. Un procès-verbal de chaque séance, indiquant les solutions proposées, est remis par le Président élu au Résident

chef de province. La session est ouverte par le Résident accompagné des mandarins provinciaux. Il expose aux membres de la Commission les questions soumises à son examen.

Des Commissions interprovinciales peuvent être formées par le Résident supérieur pour les questions d'intérêt commun; elles sont présidées (Art. 7) par un inspecteur des services civils ou un administrateur délégué

Les membres des Assemblées provinciales touchent une indemnité de une piastre par jour (Art. 10). On leur donne le titre de Hoi-Vien (Art. 11).

Le 17 novembre 1908, un arrêté de M. Klobukowsky a substitué à ces Assemblées provinciales des Commissions régionales à raison de une par phu ou huyen et composées des chefs de canton titulaires en activité de service. Elles se réunissent deux fois par an aux lieux et dates fixés par les chefs de province et sont présidées par le Résident ou son délégué. Elles ont mêmes attributions que les précédentes Assemblées. Elles donnent leur avis sur les questions de travaux publics et d'intérêt général, sur la préparation du budget provincial.

Conseils de Résidence du Cambodge.

L'arrêté du Gouverneur général, du 27 avril 1903, a institué dans chaque circonscription résidentielle du Cambodge un Conseil de résidence composé du Résident président, du Gouverneur cambodgien des diverses provinces de la résidence (khet) et de conseillers élus.

Chaque khet de la circonscription élit pour quatre ans un à six conseillers, suivant le nombre de villages (un pour dix villages). Ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans. Le collège électoral est composé des autorités des villages. Tous les indigènes de plus de 25 ans et n'ayant pas subi de condamnation sont éligibles, à l'exception des fonctionnaires ou agents de l'Administration française ou cambodgienne. Ces Assemblées se réunissent deux fois par an. Leurs attributions sont celles des Conseils d'arrondissement de Cochinchine. Depuis le 1^{er} janvier 1904, la circonscription résidentielle a son budget propre qu'examinent les Conseils de résidence.

A Kouang-Tcheou-Wan, la commune chinoise et le Conseil des notables (Kong-cok) qui l'administrait autrefois ont été maintenus. Ils gèrent les finances de la commune et rendent la justice sous le contrôle de l'Administration française.

CHAPITRE IV

La Critique de ces institutions au point de vue représentatif indigène.

L'importance de la participation des indigènes à la gestion des affaires publiques se dégage de l'exposé que nous venons de faire des Assemblées indo-chinoises. La place prise par la représentation des populations locales dans certains pays de l'Union, tout au moins, semble à première vue être devenue dans ces dernières années assez considérable. Un examen attentif révèle qu'il n'en est pas ainsi. On peut dire qu'autant en Cochinchine qu'au Tonkin et au Cambodge, les règlements en vigueur ont notablement réduit l'influence que les membres indigènes pourraient exercer dans ces Assemblées représentatives, même dans celles purement indigènes. Dans les Conseils mixtes, la difficulté dans laquelle se trouvent les indigènes de s'exprimer en français les met dans un état d'infériorité notoire vis-à-vis des Européens. Si l'on y ajoute la grande majorité de ceux-ci, on comprend facilement que les

avis et les vœux de la population soient bien souvent lettre-morte.

Nous ne pouvons guère faire état de l'élément indigène qui collabore aux travaux du Conseil de gouvernement, des Conseils de protectorat et du Conseil privé de Cochinchine, son action dépend en grande partie du libéralisme du Gouverneur général et des Résidents supérieurs. Mais d'autres Assemblées ont été instituées, quoique européennes dans leur ensemble, pour permettre à la population indigène de faire entendre sa voix; ce sont : le Conseil colonial, les Chambres de Commerce et d'Agriculture et les Conseils municipaux. Chambres de Commerce et d'Agriculture et Conseils municipaux ont une importance restreinte aux intérêts de groupements spéciaux d'habitants. Le Conseil colonial de Cochinchine, au contraire, par sa composition, est foncièrement destiné à représenter tous les intérêts de la colonie. Nous verrons que si les Européens y ont tous les droits, les indigènes, au contraire, n'y jouent bien souvent que le rôle de témoins.

Quant aux Assemblées purement indigènes, il n'en existe pas partout, et celles existant en 1911 ont à lutter contre une pression administrative constante qu'avait encore renforcée M. Klobukowsky au Tonkin en 1908.

En 1880, le décret du 8 février qui, malgré quelques modifications introduites par la suite, constitue encore la charte du Conseil colonial, détermine la composition de ce Conseil : six Annamites sur seize conseillers (1). Aucun effort n'a été fait depuis sa création pour augmenter le nombre des indigènes, malgré l'accroissement de la population et les progrès de l'esprit public.

Cette institution, lors de sa naissance, était trop libérale pour un pays où les Français en petit nombre étaient sous la dépendance presque complète de l'Administration et où les indigènes n'étaient guère préparés à l'exercice de la liberté. Issus de la pression des administrateurs qui s'exerçaient aisément dans leur élection à deux degrés, les Annamites n'omettaient jamais, avant de voter, de demander l'avis de l'Administration, avis qu'ils suivaient toujours.

La connaissance de la langue française, exigée en 1886 des membres indigènes, amena l'introduction dans l'Assemblée de Français élus à titre indigène. Et c'est cette Assemblée où les Européens avaient une si forte majorité qui votait l'impôt que payaient ensuite les Annamites. Aussi, l'article 3 du décret de 1880 s'efforçait d'interdire l'accès du Conseil aux Européens qui auraient pu être tentés d'abuser des finances de la colonie : « Aucun fonctionnaire ou agent recevant un traitement quelconque de la métropole ou de la colonie ne peut faire partie du Conseil colonial. La même incom-

(1) Dix-huit depuis 1910.

patibilité existe à l'égard des entrepreneurs de services et de travaux publics rétribués sur le budget de la colonie. Les incompatibilités prévues au présent article s'appliquent à tous les membres du Conseil colonial, quel que soit le titre auquel ils siègent ». Ces prescriptions ne furent pas suivies : « A la fin de 1886, le Président du Conseil colonial avait à lui seul pour près de 500,000 piastres de travaux en voie d'exécution (travaux de route, constructions, comblement de canaux, etc...) (1) ». L'abus était si criant que son élection fut portée devant le Conseil d'Etat, mais suivant la décision de l'Administration, celui-ci la valida.

M. Doumer, en 1901, fait de cette Assemblée une critique si vive et pourtant si exacte que les pages qu'il consacre au Conseil colonial mériteraient d'être citées en entier. Nous en détachons quelques passages :

« Je ne crois pas qu'il soit possible d'avoir une conception plus curieuse, plus absurde, d'un Gouvernement colonial que celle qui avait été réalisée en Cochinchine et que j'y ai trouvée. On avait atteint, du coup, l'idéal du genre. La Cochinchine était assimilée à nos vieilles colonies de la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion; elle avait, comme celles-ci, représentation au Parlement français et Assemblée locale élue. Je ne veux pas examiner ici ce que vaut l'organisation des vieilles colonies, si la constitution d'un pouvoir électif se concilie avec la représentation métropolitaine. Du

(1) DE LANESSAN. — *Indo-Chine française*, p. 671.

moins, peut-on expliquer l'existence d'une Assemblée politique quasi-souveraine dans un pays de suffrage universel, où tous les habitants, de race indigène ou de race française, sont également citoyens de la République, jouissent de l'intégralité des droits politiques.

« En Cochinchine, rien de semblable, les indigènes sont des sujets de la France; ils ne sont pas citoyens français. D'autre part, le pays ne deviendra jamais une colonie de peuplement, nos compatriotes ne pouvant y vivre indéfiniment et s'y reproduire. Le nombre même des colons sera toujours très limité. En 1897, sur 2.000 citoyens français au plus que renfermait la Cochinchine, on en comptait 1.500 qui vivaient du budget, et, parmi les 500 autres, un certain nombre n'étaient pas sans attaches officielles. Ainsi, sur une population de 3 millions d'individus, il n'y avait pas 2.000 électeurs, et les trois quarts d'entre eux étaient des fonctionnaires. C'est ce qu'on appelait le suffrage universel.

« Cette majorité d'agents salariés élit un représentant de la Cochinchine à la Chambre des députés; elle nomme l'Assemblée législative de la colonie, le Conseil colonial. On pourrait objecter que ce Conseil renferme des membres annamites, des délégués de la Chambre de Commerce et du Conseil privé. En fait, les membres élus par le corps électoral cochinchinois étaient les maîtres du Conseil; les autres fractions de l'Assemblée n'avaient qu'à suivre et elles s'inclinaient sans murmurer. Le Lieutenant-gouverneur qui était placé sous

l'autorité du Gouverneur général de l'Indo-Chine, mais qui ne recevait de lui d'ordinaire que des instructions très vagues, avait à se tenir en équilibre sur une corde raide. D'un côté, le Conseil colonial maître dans la colonie; de l'autre, le Député agissant à Paris et se faisant écouter au ministère. Ce Député, comme le Conseil, était l'élu des fonctionnaires dont le Lieutenant-gouverneur était le chef. Si habile et si souple que fût celui-ci, eût-il abdiqué toute volonté, toute autorité aux mains des véritables maîtres de la Cochinchine, il était obligé d'exiger quelque travail de son personnel, de maintenir l'ombre d'une discipline, de réprimer les écarts trop scandaleux; il avait des chefs de service auxquels ce minimum d'obligations s'imposait aussi. Si peu qu'il fît ou qu'il laissât faire, le Lieutenant-gouverneur avait les agents placés sous ses ordres pour adversaires et pour adversaires tout-puissants. On n'était élu qu'à la condition de le critiquer et de le combattre, et rien ne pouvait résister aux élus!

« Le tableau de la situation ne serait pas complet si l'on n'ajoutait que le Conseil colonial possédait cette omnipotence, d'une part, parce qu'il avait le Député et par suite le ministre pour complices; ensuite, parce qu'il disposait des ressources de la colonie, parce qu'il votait le budget. On saisit toute la beauté du système : une majorité d'agents appointés par le budget réglait les dépenses à faire et décidait des impôts à percevoir. Charité bien ordonnée commence par soi-même, dit le proverbe. Comment l'argent des contribuables eût-il

été mieux employé qu'en créations d'emplois nouveaux qui appelaient de nouveaux électeurs, et en largesses au personnel des administrations et à leurs amis! La logique des choses voulait que la préoccupation fût là et pas ailleurs (1). »

Un grand électeur, M. Blanchy, constate toujours M. Doumer, intelligent, habile, sachant se mettre à la disposition des appétits, avait en main la plupart des électeurs de la Cochinchine. Trois cents nègres indiens, de par leur renoncement à leur statut personnel et quoique de civilisation bien inférieure à celle des Annamites, jouissaient des droits de citoyens français.

« Les Annamites dans leur propre pays n'étaient pas citoyens, ne votaient pas. Ils s'en étonnaient pour ne pas dire plus, car s'ils consentent à reconnaître que les hommes de race blanche ont sur eux une supériorité intellectuelle, ils considèrent les noirs comme leur étant inférieurs en intelligence et en courage. Et ces jaunes nous reprochaient la préférence inexplicable donnée aux noirs. »

Ceux-ci « pouvaient rester et faire venir d'autres de leurs compatriotes. La municipalité de Saïgon dont M. Blanchy était le chef, comme il était président du Conseil colonial, ouvrait pour eux largement les cadres de la police municipale, du personnel inférieur de la voirie. »

.....« L'Hindou est d'ailleurs un fonctionnaire au titre

(1) DOUMER. — *Indo-Chine française* (Souvenirs), pp. 72 à 74.

européen et non pas asiatique. Il coûte tout aussi cher; il a sa solde d'Europe et le supplément colonial qui la double. Tous les trois ans, il a droit à un congé de six mois pour aller rétablir sa santé, que le climat asiatique a dû certainement éprouver (1). »

Ces noirs constituaient un troupeau docile que M. Blanchy menait aux urnes. C'est à cette fraction blanchiste qu'était dû le sentiment séparatiste qui s'est maintes fois affirmé au sein du Conseil colonial.

M. Doumer revient plusieurs fois, dans son livre, sur ces critiques. Parlant de l'organisation politique de la Cochinchine, il écrit : « Ce qui était mauvais, exécrationnable, c'était le pouvoir omnipotent d'un Conseil colonial élu des seuls fonctionnaires de la colonie, disposant de tout, des hommes et des choses, de l'Administration et du budget, et produisant, ce qui était inévitable, le gâchis administratif et le gaspillage financier' (2). »

Pour donner une composition rationnelle au Conseil, préconise-t-il, il suffirait de le transformer en prenant le Conseil de protectorat du Tonkin pour modèle.

On avait essayé d'enrayer ces abus en restreignant les pouvoirs de l'Assemblée. Le décret du 9 octobre 1887 lui enlevait le droit de statuer sur le tarif des taxes et contributions de toute nature. On ne lui laissait sur ces matières qu'un droit de délibération. Cette délibération était rendue exécutoire par l'Administration centrale. Les dépenses proposées « ayant le caractère

(1) *Loc. cit.*, p. 75.

(2) *Loc. cit.*, p. 297.

d'une disposition libérale à titre gratuit » était soumise à l'approbation du ministre. L'interdiction de l'article 3 du décret de 1880 était rééditée. L'exposé des motifs indiquait la nécessité de protéger « les populations indigènes qui supportent la charge principale de l'impôt et ne participent que dans une faible mesure aux délibérations de l'Assemblée qui les votent ». Le Conseil colonial fit une telle opposition à ce décret que l'on crut devoir revenir à la réglementation antérieure. (Décret du 28 septembre 1888.) Aussi, M. de Lanessan constate que : « tel qu'il est constitué, le Conseil colonial représente non pas les contribuables qui paient l'impôt, mais à peu près exclusivement les fonctionnaires, les entrepreneurs, les marchands qui le consomment, si bien qu'on peut le définir : une Assemblée élue qui paie ses électeurs avec l'argent de ceux qui ne peuvent pas l'élire (1). »

Quoique l'éducation du corps électoral se soit faite peu à peu, les vices de cet organisme sont encore si sensibles que l'on n'espère point d'un changement des mœurs une amélioration de son fonctionnement. Nous verrons plus loin que nombreux sont ceux qui ont envisagé, reprenant la thèse de M. de Lanessan, sa refonte complète ou même sa suppression.

Les Assemblées purement indigènes que sont les Conseils d'arrondissement de Cochinchine ne sont pas

(1) DE LANESSAN. — *Indo-Chine française*, p. 678.

sans mériter elles aussi une critique sérieuse : le nombre de leurs membres trop réduit (10 à 15 par Conseil) n'a pas varié depuis la création. Alors que le Tonkin a profité de mesures nouvelles prises en faveur de la population, la Cochinchine est restée figée dans son régime représentatif de 1880.

★
★

Si nous considérons maintenant les Assemblées indigènes tonkinoises, nous nous apercevons que la plus haute, la Commission consultative du Tonkin présente surtout dans sa composition de nombreux défauts. Le grand nombre de mandarins désignés par l'Administration qui se trouvent dans son sein détruit tout le prestige qu'une Assemblée élue pourrait avoir sur les indigènes. La proportion d'un représentant par trois hûyens est d'un arbitraire qui ne correspond pas toujours à l'importance de la population. Le Collège électoral pour la section rurale comprend trop de notables ayant des attaches nombreuses avec l'Administration. Une seule partie de l'Assemblée, celle formée par les patentés, constitue une vraie représentation élue. On peut ajouter à ces critiques celle de la durée des mandats des délégués vraiment trop courte (un an).

Passant aux Commissions régionales, on peut remarquer qu'elles ne sont pas capables de donner des avis utiles sur les questions d'intérêt général, ni même sur

le budget provincial, par suite de leurs délibérations isolées dans chaque phu ou hûyen. Les chefs et sous-chefs de canton titulaires en activité de service qui les composent, de par leurs rapports constants avec les autorités, sont presque des agents subalternes de l'Administration. Malgré les apparences, le régime instauré en 1908 par M. Klobukowsky est moins libéral que celui de 1898. M. Beau, en 1907, avait certes mieux compris toute l'utilité que l'on pouvait retirer de ces chefs et sous-chefs de canton en ajoutant à ceux en service ceux en retraite dont l'indépendance était complète. Les Assemblées de 1907 fonctionnaient dans de telles conditions que les populations ne pouvaient en aucune manière les juger comme des émanations de l'Administration, et leur autorité en était considérablement accrue.

Aussi peut-on considérer comme justifiée l'épithète de « pseudo-représentatives » donnée par M. Albert Métin aux Assemblées indigènes du Tonkin.

Quant aux Conseils de résidence du Cambodge, les rapports des résidents constatent que s'ils ont fait œuvre utile, on le doit à la direction que leur a donnée l'Administration et qu'ils ont fidèlement suivie; mais que le développement intellectuel et moral des habitants est trop peu élevé pour attendre de ces Assemblées des actes d'initiative. Il y a un fait bien net pourtant à mettre en lumière, c'est que ces Conseils, dans leurs délibérations, qu'ils les aient prises ou non sur

les avis de l'Administration, ont agi au nom de la population indigène qu'ils représentent et l'ont ainsi associée à notre tâche. Tout permet d'espérer qu'avec le développement de l'esprit public, leur importance deviendra de plus en plus grande.

★
★

Ainsi, trois pays de l'Union indo-chinoise étaient dotés en 1911 d'une représentation indigène, critiquable il est vrai, mais existante. L'Annam et le Laos, eux, ne possédaient encore aucune Assemblée élective. Ce n'est pas que le Gouvernement général n'ait pas songé à en constituer, mais les projets mis à l'étude étaient sans cesse ajournés. Au Laos, des efforts avaient été faits pour créer des Conseils provinciaux. Ils n'avaient pas abouti. En Annam, lors des transformations politiques subies par la Chine en 1910, le Gouverneur général Picquié avait préconisé les Conseils de résidence. Il faisait observer qu'au moment que la Chine créait des Assemblées provinciales électives, l'Annam, de tradition et de civilisation identique, en devait posséder aussi. L'exemple du Cambodge témoignait, du reste, que l'existence d'une monarchie n'était nullement incompatible avec la participation de la population aux affaires publiques. Cependant, la Cour d'Annam s'y opposait, y voyant une atteinte à l'autorité royale.

Ces idées allaient être reprises l'année suivante.

Dans le rapport de présentation des décrets de 1911 sur le Gouvernement général, M. Lebrun, ministre des Colonies s'exprimait ainsi : « Peut-être eût-il été possible d'entrer plus loin dans cette voie et de doter l'Indo-Chine tout entière, dans chacune de ses parties et dans son ensemble, d'une véritable représentation des populations locales par l'institution d'Assemblées délibératives analogues aux délégations financières d'Algérie. Si désireux que je sois de donner à nos sujets ou protégés une preuve nouvelle de la sollicitude du Gouvernement et de la confiance qu'il a placée en leur loyalisme, j'ai pensé qu'une réforme aussi profonde ne pouvait être décidée que sur les propositions du Gouvernement général, si l'expérience directe du pays l'amenait à la formuler. »

C'était une tâche considérable qui était assignée au nouveau gouverneur, M. Albert Sarraut. Courageusement, celui-ci l'entreprit, et le jour même où il prenait à Saïgon possession de son poste, il déclarait : « Je suis résolu à renforcer le contrôle de l'opinion indigène, contrôle que j'estime nécessaire pour obliger l'Administration à tenir compte des vœux et des aspirations de nos sujets et de nos protégés. » Ces paroles étaient amplifiées par le discours d'ouverture du Conseil de gouvernement, lors de sa réunion à Hanoï, en décembre 1911 : « Je sais à quelles controverses ardentes la représentation indigène donne lieu et combien la solution apparaît délicate d'un problème qui, jusqu'à présent, n'a été que partiellement résolu. La seule idée que

je veuille émettre pour le moment, car elle traduit ma conviction profonde, c'est que l'Administration de l'Indo-Chine n'a pas dit son dernier mot en ce qui touche la question de la représentation des intérêts des indigènes et celle de l'accession de nos protégés aux emplois publics. Ces deux graves questions sont l'objet de mes études et de mes réflexions les plus mûries. J'espère, après m'être entouré de tous les conseils nécessaires, dégager prochainement la formule prudente et sage qui conciliera les droits et les nécessités de notre autorité souveraine avec l'accomplissement de la promesse que nos protégés recueillent de la politique d'association. »

Ces efforts allaient aboutir à une série d'arrêtés qui modifient profondément la représentation indigène existant en 1911 et qui créent de nouvelles Assemblées électives au Cambodge et en Annam.

QUATRIÈME PARTIE

**Les Arrêtés de 1913
qui réorganisent le système
représentatif indigène.**

CHAPITRE PREMIER

La préparation de ces Arrêtés.

Le rapport de M. Viollette sur le budget de 1912 débute par ces mots : « Il est indispensable que nous nous préoccupions d'organiser, enfin, en Indo-Chine, la représentation des indigènes; les décrets récemment promulgués saluent le principe, mais n'essaient pas d'en faire la moindre application. C'est une très lourde faute. »

Quelques lignes plus loin, il ajoute : « Le Japon nous a montré avec quelle facilité prodigieuse les peuples asiatiques arrivent à se moderniser. La Chine nous offre le même spectacle. Ne doutons pas un instant que les événements qui menacent si gravement la dynastie mandchoue auront leur répercussion en Indo-Chine et que la situation politique, peu brillante l'année dernière encore, s'en ressentira. » Il affirme même qu'une agitation sérieuse se manifeste en Cochinchine, s'appuyant sur un discours du 10 octobre 1911, du Lieutenant-Gouverneur. Il fait allusion à l'existence de

« Sociétés secrètes ». Il cite une lettre d'Annamite qui réclame une meilleure politique à l'égard des indigènes, s'élevant à la fois contre les mandarins et le protectorat. Il préconise certains remèdes à la mauvaise constitution des Chambres indigènes. Il critique fortement les mandarins et demande qu'ils deviennent, enfin, non les auxiliaires d'un protectorat oppresseur, mais les défenseurs de la population, ce qui leur sera facilité par leur rôle d'intermédiaires entre elle et l'Administration française.

M. Albert Métin, dans son rapport, écrit : « La réforme à faire pour assurer la collaboration des Annamites à notre Gouvernement consisterait à superposer aux Assemblées provinciales et communales une Chambre indigène qui serait au début consultative. En Annam et au Cambodge, un accord avec les souverains ne saurait présenter plus de difficultés qu'avec le bey de Tunis ». M. Messimy, dans son livre *Notre OEuvre coloniale*, préconise lui aussi le développement des Assemblées locales et provinciales.

Si l'on considère les pays d'Extrême-Orient au milieu desquels est située l'Indo-Chine, on voit que de tous côtés des efforts sérieux sont fournis pour arriver à y créer des Chambres représentatives élues. Aux Philippines, c'est une Assemblée législative élue par la population; au Japon, c'est un vrai Parlement; en Chine, ce sont des Assemblées provinciales dont l'existence date de quelques années déjà, et une Assemblée nationale qui se constituait en 1911; il n'est pas jusqu'au Siam

où un esprit public se manifestait et demandait un régime représentatif. Nous avons vu que les peuples colonisateurs européens s'étaient efforcés, eux aussi, de faire participer les indigènes à l'administration de leurs colonies.

L'étude que nous avons faite précédemment des institutions de l'Inde anglaise nous a montré la place considérable que les Hindous occupent aujourd'hui dans les Conseils que l'Angleterre a institués.

La France républicaine ne peut assister indifférente à ces manifestations de libéralisme. Il est de son devoir, comme de son intérêt bien compris, de poursuivre à l'égard des indigènes une politique adéquate aux idées démocratiques françaises. C'est une nécessité parce qu'étant donné l'instruction de plus en plus répandue qui habilite les indigènes à la connaissance des affaires publiques, et la politique d'association, seule possible en Indo-Chine, qui implique leur participation, il y aurait grave imprudence pour une nation protectrice à accumuler sur ses épaules toutes les responsabilités sans mettre l'indigène à même de comprendre les difficultés inhérentes à tout gouvernement, à toute administration. Mais, comment aboutir à un tel résultat ?

M. A. Sarraut voit la solution dans une refonte complète des institutions représentatives, et, dès son arrivée, il étudie les bases sur lesquelles il lui sera possible d'organiser la représentation indigène en Indo-Chine.

Ces bases, il les trouve, comme ses prédécesseurs,

dans les institutions déjà existantes. En Annam, Tonkin et Cochinchine, ce seront les communes et les cantons qui formeront le noyau des Assemblées futures; au Cambodge, les Conseils de résidence; au Laos, la Principauté muong; à Kouang-Cheou-Wan, les Kong-Coc.

★★

Nous avons consacré, dans l'exposé des institutions de l'Annam, de nombreuses pages à cette commune annamite que l'on retrouve dans les trois parties du pays. Quelques lignes sont nécessaires pour indiquer ce qu'elle est devenue entre nos mains.

Luro, en 1875, parlant de la commune annamite, disait : « Vous comprenez qu'une organisation si complexe, si souple, où jamais un notable n'agit seul, qui existe traditionnellement depuis la plus haute antiquité, ne doit pas être touchée, sous peine de s'aliéner la population et de désorganiser le pays. L'instrument est vieux, il est bon, il convient au peuple. Quel intérêt avons-nous à le changer? Que ferions-nous de mieux, à la place, qui fût plus facile à pratiquer? C'est cette organisation conservatrice, laissant la direction du village aux gens âgés, qui nous a le mieux aidés dans la pacification du pays. Gardons-nous de la gêner ou de la détruire (1). » Ce respect de « l'organisation municipale des Annamites, si originale et si libre, dont le forc-

(1) LURO. — *Cours d'administration annamite*, pp. 158-159.

tionnement régulier décharge l'Etat d'une infinité de minutieux détails (1) », a-t-il été pour nous le dogme que Luro voulait qu'il fût.

Certes non, et, en 1896, M. Jobbé-Duval (2) faisait sienne l'opinion de d'Enjoy : « Dans l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, le village, la fameuse commune annamite que l'éminent Luro se plaisait à célébrer, a reçu une atteinte mortelle. »

Il est exact que de nombreux coups ont été portés à cette institution, non seulement par nous, mais par les notables eux-mêmes : l'aliénation des biens de toute nature du village qu'ils demandaient et obtenaient souvent, par exemple, amenait rapidement la disparition du domaine communal. D'autre part, certains résidents s'étaient efforcés de remédier à l'oppression que les notables exercent sur les habitants du village, mais toute limite à la puissance des notables entraînait la désaffection de ceux-ci pour leur fonction et la difficulté de leur recrutement. Cependant, il était difficile de tolérer toujours les nombreux abus résultant du caractère essentiellement oligarchique de l'autorité reconnue aux grands notables (Ky-muc). Nous avons vu, en effet, précédemment, que sous des apparences démocratiques, la commune, dont les chefs choisissent leurs successeurs, est loin d'être une formation où s'exprime la volonté populaire. Le pouvoir électif appar-

(1) LURO. — *Pays d'Annam*, p. 172.

(2) JOBBÉ-DUVAL. — *La Commune annamite*, p. 65.

tient aux notables qui l'utilisent dans le choix des chefs de canton, mais non aux habitants.

En 1911, au Tonkin, une tentative sérieuse fut faite pour améliorer le Conseil des Ky-muc, et on s'aïda de la Commission consultative indigène. Elle fut invitée à délibérer sur la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'adjoindre au Conseil des notables (ky-muc), tel qu'il existe, des parents des familles (tôc-nghi), pour la discussion des affaires communales. Cette proposition fut adoptée sans hésitation par la Commission consultative indigène.

La Commission consultative permanente (1), réunie en octobre 1911, reprit à son tour, en l'élargissant, le vœu précédemment émis. Elle proposa que les Conseils de villages fussent composés exclusivement des tôc-nghi, c'est-à-dire des représentants des familles, les notables (ky-muc) actuellement en fonctions ne devant plus, sauf le cas où ils seraient eux-mêmes choisis comme tôc-nghi, conserver leurs prérogatives traditionnelles qu'en matière de cérémonies rituelles et de préséances.

Par une circulaire du 10 janvier 1912, les Chefs de province ont été invités à faire connaître leur avis sur les propositions formulées par la Commission consultative.

Tous les éléments d'information et de discussion ayant été ainsi réunis concernant cette importante et

(1) Créée en septembre 1908, par le Résident supérieur Morel.

délicate question, une Commission a été constituée, par arrêté du 28 mai 1912, aux fins d'étudier un projet de réglementation des Conseils de villages:

Voici, en résumé, les conclusions auxquelles elle s'est arrêtée :

Comme la réglementation des Conseils communaux comporte des modifications très importantes à apporter aux institutions traditionnelles en vigueur dans les villages annamites, il ne serait pas prudent de généraliser immédiatement la création des Conseils de Tộc-Muc. Un essai en serait tenté dans les quatre provinces de Ha-Dông, Nam-Dinh, Thai-Binh et Phuc-Yên, à raison de un village par canton; cet essai durerait deux années, au cours desquelles il serait loisible aux Résidents et aux mandarins de se rendre compte des difficultés que soulèveraient l'organisation et le fonctionnement des Conseils en question; à la suite des constatations et observations faites dans ces conditions, il serait plus facile et plus sûr de préparer ultérieurement un règlement définitif destiné à être appliqué à l'ensemble du pays.

Chaque « Conseil des Tộc-Muc » serait composé en principe de 5 membres au moins et de 20 au plus. Il serait élu pour trois ans; le président, le trésorier et le secrétaire seraient élus par les conseillers désignés par les familles.

Les ly-truong et pho-ly feraient de droit partie du Conseil des Tộc-Muc, mais ne seraient pas élus par ce dernier.

Le Conseil des Tòc-Muc aurait seul qualité pour s'occuper de la discussion et du règlement des affaires communales, les notables actuels (hy-muc) ne conservant leurs prérogatives qu'au point de vue des cérémonies rituelles et des préséances.

Toutes instructions utiles ont été adressées aux chefs des quatre provinces sus-désignées pour les mettre à même de réaliser la tentative projetée dans les meilleures conditions de succès.

On comprend tout l'intérêt qui s'attache à cette amélioration du Conseil des notables. Mais nous croyons que la véritable amélioration ne sera obtenue que par l'instruction, l'éducation de la plèbe villageoise (dân). C'est par les écoles qu'on développera son intellect, et, par suite, son esprit public. Si nous lui apprenons à considérer l'impôt non comme une « amende » (1), non comme une prestation à la personne, mais comme un service profitant à la collectivité, l'indigène finira par s'intéresser à la chose publique et il sera possible de lui accorder des droits que les notables sont seuls capables d'exercer aujourd'hui. Et ce sera alors la disparition de ces petits autocrates, disparition à laquelle nos efforts doivent tendre, mais avec la plus grande prudence. En attendant, les notables, habitués dans une certaine mesure au maniement et à la direction des affaires publiques, peuvent servir d'élément fondamental d'une représentation

(1) BOBICHON. — *La Politique indigène dans les colonies françaises*, p. 18.

rurale indigène. Au-dessus d'eux, les chefs et sous-chefs de canton qu'ils choisissent ne possèdent déjà plus la même indépendance. Ils se ressentent bien davantage de la tutelle du protectorat, et ce n'est pas une des moindres critiques faites aux Assemblées d'hier que de s'être appuyées trop largement sur cet élément souvent solidaire de l'Administration.

★
★ ★

Bien différente se présente l'organisation politique cambodgienne. Nous n'allons plus trouver ici le même corps électoral. Aucun pouvoir populaire n'existe. Allons-nous en créer un ? L'ordonnance du 5 juin 1908 est un essai qui a organisé la commune cambodgienne : S. M. Sisowath s'est inspiré de la commune annamite; mais une telle organisation ne peut s'imposer à un peuple; ce n'est qu'avec le temps qu'on peut espérer l'y voir implanter peu à peu.

Des institutions plus anciennes fonctionnent au Cambodge; ce sont les Conseils de résidence. Quoique peu préparés par les traditions administratives du pays, ils ont déjà donné des résultats suffisants pour qu'on puisse établir sur eux une organisation nouvelle.

De l'étude déjà faite des principautés muongs du Laos et du Conseil des Kong-Coc, de Kouang-Tchéou-Wan, se détache très nettement la possibilité de trouver

dans ces groupements tous les éléments nécessaires à une bonne représentation indigène.

★ ★

Les Assemblées existant en 1911, dont on demandait la réorganisation, contenaient, en dehors d'indigènes élus, des fonctionnaires et des patentés nombreux. Pouvait-on les y conserver? L'expérience des gouverneurs précédents témoignait à la fois des avantages et des inconvénients des mandarins qui avaient été introduits dans les Assemblées indigènes. Paul Bert avait délibérément exclu tout membre de l'Administration; fallait-il suivre son exemple?

A première vue, il semble que la présence de représentants de l'Administration au sein de l'Assemblée ne peut qu'entraîner une gêne dans son fonctionnement : ou bien leurs avis sont suivis et on peut craindre qu'ils ne l'aient été que par intimidation, ou ils ne le sont pas et le prestige des fonctionnaires s'en trouve diminué. Mais, d'autre part, les mandarins apportent dans les délibérations un esprit sage, pondéré, éclairé, qui peut manquer à la majorité des membres d'une Assemblée élue, et M. Klobukowsky l'avait bien compris. Le mieux paraît être d'admettre des mandarins dans les Hautes Assemblées et de les exclure des autres où leur influence pourrait trop se faire sentir.

Pour les patentés, il est à remarquer qu'ils font, en

général, partie du Conseil des notables : ceux-ci étant recrutés parmi les plus aisés des habitants. Ils sont donc déjà représentés dans le collège électoral que nous avons étudié plus haut. Les autres sont commerçants dans les villes, et c'est là aussi qu'on trouve des fonctionnaires, des indigènes diplômés que l'on ne peut écarter de Chambres consultatives. La solution était d'y admettre des membres indigènes des Conseils municipaux, des Chambres de Commerce et d'Agriculture.

★★

Cette question de la composition des Assemblées et du collège électoral résolue, une autre aussi complexe restait encore. Convenait-il de réglementer d'une manière uniforme pour toute l'Indo-Chine la représentation indigène; la création d'une Chambre unique pour toute l'Union était-elle possible ou bien devait-on, réformant les Chambres actuelles, conserver pourtant cet état de division institué par les Gouverneurs précédents? On se trouvait dans la nécessité de respecter la mentalité des populations, et, considérant leur degré d'évolution intellectuelle, de ne pas leur donner des droits qu'elles n'auraient pas su exercer et qui auraient été à l'encontre de leurs traditions.

Cochinchine, Annam et Tonkin constituent bien un groupement de même civilisation, de même culture, de même race, mais des différences profondes résul-

tent des conditions dans lesquelles notre domination s'est exercée.

En Cochinchine, un demi-siècle de gouvernement français a introduit une autorité française qui s'est substituée complètement à l'autorité indigène. Une évolution presque complète des esprits vers les choses d'Occident a été favorisée par la création de nombreuses écoles franco-annamites et un développement économique du pays exceptionnel. L'enseignement traditionnel y a presque disparu aujourd'hui pour faire place à une instruction en bien des points semblable à celle des écoles primaires françaises.

Il n'en est pas de même au Tonkin où notre installation ne date que de quelque trente ans et où l'évolution intellectuelle des habitants a été considérablement retardée par les événements politiques. Le culte de la tradition est resté vivace; pourtant, le jour n'est pas éloigné où nous pourrions effectivement tirer parti des réformes qui sont en voie de réalisation.

Les progrès sont encore moins sensibles en Annam, où, en dehors d'une élite peu nombreuse et traditionaliste, la masse du peuple est ignorante et arriérée. De plus, le prestige de la Cour doit être toujours envisagé, et on ne peut entreprendre de réformes vraiment sérieuses qu'avec son appui.

Au Cambodge, les Conseils de résidence, depuis dix ans qu'ils existent, ont certainement donné des résultats remarquables sur les questions intéressant la province; aussi, peut-on espérer qu'élargissant le cadre où

peut s'exercer aujourd'hui l'influence de l'élément indigène, on arrivera à une collaboration plus complète et toujours plus utile des Cambodgiens et des Français.

Une autre remarque très importante s'opposait à la constitution d'une Chambre unique pour toute l'Indo-Chine : dans une telle Assemblée, des questions d'ordre général pourraient seules être étudiées et les indigènes n'auraient sur elles que des renseignements vagues, des idées confuses. D'autre part, toute question intéressant le Cambodge aurait laissé les membres annamites totalement indifférents et réciproquement. Or, ce qu'il importe, c'est de recevoir des avis éclairés des indigènes, et nous ne pouvons leur en demander que sur des affaires sur lesquelles ils ont pu se faire une opinion personnelle. Dans des Chambres consultatives locales, les indigènes discuteront en toute connaissance de cause et apporteront le concours le plus précieux à l'Administration française. Créer une Assemblée unique, ce serait aggraver encore « les vices d'une Administration qui s'est trop souvent contentée d'idées générales et a négligé, dans maintes circonstances, les enseignements pratiques qu'elle aurait dû tirer de l'expérience ou d'enquêtes positives ».

De ce rapide exposé, se dégage très nettement l'impossibilité dans laquelle se trouvait M. Sarraut de doter l'Indo-Chine, soit d'Assemblées uniformes, soit d'une Assemblée unique. Aussi en est-il arrivé à conclure que les Assemblées consultatives deviendraient un danger si leur organisation n'était parfaitement adaptée aux

aspirations, aux besoins et à la mentalité particulière des populations.

★ ★

Pour ce qui est des attributions, on ne pouvait songer à les réduire dans les Assemblées anciennes, ç'aurait été faire preuve à leur égard d'une défiance injustifiée : MM. Viollette et Métin se trouvaient d'accord pour ne pas doter les institutions nouvelles d'attributions politiques, ni même d'un pouvoir délibérant. Les Assemblées nouvelles devaient être purement consultatives, leur rôle se bornant à présenter des observations sur le budget, les impôts, les travaux publics.

★ ★

Les projets d'arrêtés, étudiés à la session de février 1913 du Conseil de gouvernement de l'Indo-Chine, sont le produit de deux années de travail. Ils témoignent de la connaissance parfaite que le Gouverneur général avait acquise de l'état de l'esprit public dans les diverses parties de l'Indo-Chine. Il a été aidé dans sa tâche par les Résidents supérieurs qui ont su exposer dans des rapports concis et documentés les critiques nombreuses faites aux institutions représentatives alors existan-

les et les points principaux sur lesquels devaient porter les réformes ou les créations.

Tous ces efforts ont abouti aux arrêtés de 1913 que nous donnerons en entier après avoir étudié les rapports de présentation si intéressants des Résidents supérieurs.

Le rapport de M. Destenay, qui fut présenté et discuté en Conseil de gouvernement, le 7 janvier 1913, propose un projet de règlement créant dans chaque province ou territoire militaire du Tonkin, un Conseil provincial de notables indigènes, et, pour tout le Tonkin, une Chambre consultative indigène.

Le principe de la représentation indigène, pose dès les premières lignes M. Destenay, n'a « rien de contraire aux coutumes fondamentales du peuple annamite. Chaque village n'est-il point, en effet, administré par un Conseil de notables élus? » Pourtant, « il peut sembler que le peuple annamite aurait été des plus heureux s'il avait gardé sa vie calme, mais puérile ». Mais si « l'organisation ancienne ne nous inspire des regrets parce que nous n'en sentons plus les défauts, tandis que les moindres imperfections nous choquent et nous irritent »..... « les générations qui n'ont pas eu la chance de naître sous le protectorat de la France savent bien

que la vie est aujourd'hui plus facile et plus sûre qu'avant notre venue ».

Le Résident supérieur du Tonkin insiste sur le mouvement de réforme qui agite la vieille Chine, qui a déjà transformé le Japon et auquel ne sont pas restés indifférents nos sujets annamites. Il est nécessaire qu'eux aussi participent à cette évolution générale. Et c'est le devoir du pays protecteur de les guider. Mais des changements de quelque importance ne peuvent être entrepris que « compris et acceptés par l'élite indigène ». L'institution d'Assemblées indépendantes est le meilleur moyen d'atteindre ce but.

M. Destenay fait l'historique et l'exposé des essais de représentation indigène au Tonkin. Il reconnaît que les Assemblées déjà créées « ne jouissent d'aucun prestige aux yeux des Annamites », et, de là, conclut à la nécessité de les réorganiser.

Le projet nouveau s'inspire de la réglementation libérale établie par M. Beau en 1907. C'est une représentation à deux degrés comprenant des Conseils provinciaux et une Chambre consultative.

« Les Commissions provinciales et régionales ayant fait preuve d'inexpérience dans la conduite des discussions, il a paru nécessaire, pour éviter le désordre et la confusion qui ont autrefois entravé leurs travaux, de faire présider les nouveaux Conseils provinciaux par les Résidents, chefs de province, ou par les Commandants de territoire. »

Pour la Chambre consultative, le droit de vote est

étendu aux fonctionnaires de l'Administration indigène, à certains fonctionnaires annamites du protectorat, et aux anciens sous-officiers retraités de l'armée de terre et de mer et de la garde indigène.

Il termine son rapport sur ces mots : « Aujourd'hui que la paix et l'ordre règnent jusqu'aux confins du Tonkin, le Gouvernement actuel, qui a sur ses prédécesseurs l'avantage d'être délivré du souci d'assurer la sécurité, se devait à lui-même de consacrer tous ses efforts aux réformes politiques et de faire participer de façon plus large et plus effective la partie éclairée de la population indigène à la gestion des affaires publiques. »

Dans la discussion qui a lieu au Conseil de gouvernement, le Tông-Dôc de Nam-Dinh demande qu'il ne soit pas accordé de titres honorifiques aux membres de la Commission, de crainte que ces emplois ne soient particulièrement recherchés par la classe riche de la population qui pourrait mettre sa fortune au service de ses ambitions. Il demande, en outre, que seuls les indigènes originaires d'une province soient éligibles dans cette province, et cela dans le seul but d'exclure des Conseils représentatifs les indigènes non originaires du Tonkin (1).

★ ★

(1) Procès-verbal de la séance du 7 février 1913 du Conseil de gouvernement.

Conformément au désir exprimé par le Gouverneur général de la colonie, M. Mahé, résident supérieur de l'Annam, a établi son rapport en collaboration intime avec les membres du Conseil de régence. Ceux-ci, éclairés par les essais tentés au Tonkin, se montrèrent, dès les premiers jours, favorables à l'idée d'Assemblées consultatives indigènes. Un premier projet présentant le principe et les principales dispositions de l'institution fut arrêté et communiqué aux administrateurs-chefs de province et aux mandarins provinciaux de l'Annam, afin de connaître leur avis et de susciter leurs observations. Grâce à cette participation de toutes les compétences à l'élaboration du projet, celui-ci ne fut que peu retouché en Conseil de gouvernement et est devenu l'arrêté du 4 juin 1913.

La nomination des Conseillers indigènes aux Conseils provinciaux de l'Annam a lieu à l'élection par les chefs de canton titulaires ou ayant cessé leurs fonctions pour des motifs autres qu'une mesure disciplinaire, et au choix par l'Administration provinciale qui ne peut désigner des fonctionnaires en service. Cette deuxième disposition a paru nécessaire, tout au moins dans les débuts. Les délégués des pays muongs, moi et chàm, vu l'état actuel de civilisation de ces populations, seront choisis par les Résidents. Ces conseillers, nommés par l'Administration, ne pourront dépasser le quart des membres annamites du Conseil. Telles étaient les vues générales du projet.

C'est aussi aux efforts associés du roi et de notre Résident supérieur qu'est due l'ordonnance instituant la Chambre consultative du Cambodge; nos administrateurs de province furent consultés sur l'opportunité de cette création. Leurs rapports firent ressortir le faible développement de l'esprit public cambodgien, et quoique reconnaissant l'utilité indéniable des Conseils de résidence existants, ils se prononçaient contre le projet, considérant comme prématurée l'institution d'une Assemblée consultative pour tout le Cambodge.

Le rapport de présentation du projet au Conseil de gouvernement indique les nombreuses difficultés à vaincre, mais le Résident supérieur espère de la création de cette Assemblée le plus heureux effet pour le développement moral des Cambodgiens:

Ces difficultés, le Résident supérieur les voit dans la présence de trois races différentes : les Chinois, les Annamites et le Cambodgien, et dans le manque d'une hiérarchie intellectuelle comme celle qui existe en Annam. On ne pouvait songer à donner à chaque classe des représentants au sein de la nouvelle Chambre, la race kmère, moins rompue aux affaires, aurait été étouffée par les deux autres qui occupent une place suffisante à la Chambre consultative mixte de Commerce et d'Agriculture et à la Commission municipale de Pnom-Penh.

Le Résident supérieur présente un projet où le corps électoral est composé des conseillers de résidence anciens et en exercice, des anciens fonctionnaires retraités

tés et des fonctionnaires de l'Administration indigène, des Cambodgiens lettrés. On écarte des éligibles les fonctionnaires en activité de service et on les introduit dans la nouvelle Chambre en en faisant choisir un certain nombre par le Résident supérieur. Le projet proposait que le nombre des fonctionnaires ne pût dépasser le quart. Enfin, des dispositions spéciales étaient prises à l'égard de la ville de Pnom-Penh.

De la discussion en Conseil de gouvernement, se dégage la pression très vive que l'Administration de S. M. Sisowath avait faite pour introduire des fonctionnaires dans l'Assemblée : le Ministre de la Guerre du Cambodge, membre du Conseil de gouvernement, fait remarquer que peu de Cambodgiens, en dehors des membres de l'Administration, sont capables de discuter avec fruit les questions d'intérêt général; il envisage cependant leur disparition future. L'insistance de certains conseillers français fit réduire le nombre des fonctionnaires au huitième des membres de l'Assemblée.

L'admission des fonctionnaires dans le corps électoral n'eut lieu qu'après une sérieuse discussion.

Nous avons retranché du texte des arrêtés que nous donnons ci-après les articles qui n'ont trait qu'à des détails de réglementation.

CHAPITRE II

Les Arrêtés de 1913.

ARRÊTÉ

du 19 mars 1913 portant réorganisation de la représentation indigène au Tonkin.

ARTICLE PREMIER. — La représentation indigène au Tonkin est constituée :

1° Par des Conseils provinciaux de notables indigènes;

2° Par une Chambre consultative.

TITRE PREMIER

Conseils provinciaux.

ART. 2. — Il est créé dans chaque province ou territoire militaire du Tonkin un Conseil provincial de notables indigènes.

ART. 3. — Dans les provinces peuplées d'Asiatiques de race annamite, les conseillers sont nommés à l'élec-

tion, à raison de 1 conseiller dans chaque phu ou huyên, comprenant sept cantons ou moins de sept cantons.

ART. 4. — Les conseillers provinciaux sont élus par un collège comprenant :

Les chefs et sous-chefs de canton;

Les tiên-chi, et thu-chi;

Les ly-truong;

Les anciens chefs et sous-chefs de canton titulaires.

ART. 5. — Ne peuvent pas être portés sur la liste électorale, ceux qui auront subi, soit devant les tribunaux français, soit devant les juridictions indigènes, des condamnations entraînant l'indignité.

ART. 6. — Ne peuvent être élus conseillers provinciaux, les indigènes âgés de moins de 30 ans, les fonctionnaires en activité recevant un traitement payé sur les fonds du budget général ou du budget local, les anciens fonctionnaires révoqués, les individus condamnés par les tribunaux français ou les tribunaux indigènes, ainsi qu'il est spécifié à l'article précédent.

Les conseillers provinciaux ne peuvent être élus que parmi les indigènes ayant leur domicile dans la province ou parmi ceux qui y paient l'impôt foncier.

ART. 7. — Nul ne peut être élu membre de plusieurs Conseils provinciaux.

ART. 8. — Toutes les contestations relatives aux élections sont jugées en premier ressort par les Résidents, chefs de province, assistés des mandarins provinciaux, et en appel par le Résident supérieur.

ART. 9. — La durée du mandat des conseillers provinciaux est de trois ans. Il est indéfiniment renouvelable.

ART. 10. — Dans les provinces ou territoires peuplés d'Asiatiques autres que ceux de race annamite, les membres des Conseils provinciaux pourront être désignés par le Résident supérieur, sur la proposition du Chef de province ou du Commandant du territoire dans la proportion de un conseiller par phu, huyên ou châu.

ART. 11. — Les Conseils provinciaux sont obligatoirement consultés :

1° Sur les propositions adressées par les Chefs de province et les Commandants de territoire au Résident supérieur et concernant les titres III et IV du budget local (dépenses d'intérêt économique et social);

2° Sur les changements proposés au territoire des circonscriptions : phu, huyên, châu, canton, communes;

3° Sur les travaux d'entretien et de construction de routes, digues et canaux.

ART. 12. — Ils peuvent être consultés par l'Administration sur toutes les questions intéressant la province ou le territoire.

ART. 13. — Tous vœux politiques sont interdits. Néanmoins, le Conseil peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale.

ART. 14. — Les Conseils provinciaux sont présidés par les Résidents, chefs de province, et dans les territoires militaires par les Commandants de ces territoires.

ART. 15. — Chaque année, les Conseils provinciaux sont réunis obligatoirement, en session ordinaire au début du mois de mai, sur la convocation du Chef de province ou du Commandant de territoire.

Ils peuvent également être convoqués, après autorisation du Résident supérieur, en sessions extraordinaires.

ART. 16. — L'entrée de la salle de réunion de ces Assemblées est interdite au public.

Le Conseil peut se faire assister de secrétaires et d'interprètes.

ART. 17. — A l'issue de chaque séance, il est dressé un procès-verbal des délibérations dont une copie sera adressée au Résident supérieur dans un délai maximum de quinze jours après la clôture de la session.

ART. 18. — La durée des sessions des Conseils provinciaux ne peut excéder huit jours.

ART. 19. — Les Conseils provinciaux peuvent être dissous sur la proposition des Chefs de province ou des Commandants de territoire par arrêté du Résident supérieur qui devra immédiatement rendre compte au Gouverneur général des motifs de cette mesure.

ART. 20. — Les membres des Conseils provinciaux prennent le titre de Hoï-Viên et reçoivent du Chef de

la province ou du Commandant du territoire un certificat constatant leur élection.

ART. 21. — Des Conseils interprovinciaux, formés par la réunion des Conseils de plusieurs provinces, peuvent être réunis sur la convocation du Résident supérieur, sous la présidence d'un Administrateur de 1^{re} classe, assisté des Chefs de provinces intéressées à l'effet d'étudier des questions d'intérêt commun.

TITRE II

Chambre consultative

ART. 22. — Il est institué, au Tonkin, une Chambre consultative indigène appelée à donner son avis sur les questions d'ordre général susceptibles d'intéresser la population indigène.

ART. 23. — La Chambre consultative se compose :

1^o De représentants de la population, élus à raison de 1 représentant pour 20.000 contribuables (inscrits, non inscrits, dispensés). Ces représentants sont nommés par un collège électoral comprenant :

- a) Les chefs et sous-chefs de canton;
- b) Les anciens fonctionnaires retraités et les fonctionnaires de l'Administration indigène;
- c) Les titulaires des grades de l'enseignement indigène des diplômes de l'enseignement primaire supé-

rieur, secondaire et supérieur français, du diplôme de fin d'études de l'enseignement franco-annamite;

d) Les titulaires d'un grade de mandarinat;

e) Les délégués des villages choisis dans des conditions déterminées par le Résident supérieur;

f) Les anciens sous-officiers retraités de l'armée de terre et de mer et de la garde indigène;

g) Les secrétaires interprètes et assimilés employés dans les divers services de l'Administration française.

2° De patentés annamites élus par les commerçants patentés, à raison de : 1 représentant pour 200 à 500 patentés; 2 représentants pour 501 à 2,000 patentés; 3 représentants à partir de 2,001 patentés.

Les provinces ne comptant pas 200 patentés peuvent être réunies à la province voisine pour ne former avec elle qu'une seule circonscription électorale.

3° De fonctionnaires et notables de la Haute et Moyenne Région, nommés par le Résident supérieur au Tonkin, sur la proposition des chefs des provinces intéressées et dans une proportion qui sera déterminée ultérieurement par arrêté du Résident supérieur.

ART. 24. — Nul n'est électeur s'il n'est âgé de 21 ans révolus.

ART. 25. — La durée du mandat des membres de la Chambre consultative est de trois années. Ce mandat est indéfiniment renouvelable.

ART. 26. — Sont inéligibles, les indigènes âgés de

moins de 30 ans, les militaires et gardes indigènes ainsi que les fonctionnaires indigènes du Protectorat, des Services dépendant du Gouvernement général et les fonctionnaires de l'Administration indigène.

ART. 27. — Ne sont ni électeurs ni éligibles : les fonctionnaires et agents révoqués de leurs fonctions et les individus condamnés par les tribunaux français ou indigènes, ainsi qu'il est spécifié à l'article 5.

ART. 28. — Les élections des notables et des patentés ont lieu sous la présidence des Administrateurs chefs de province ou de leurs délégués.

ART. 29. — Toute contestation relative à ces élections est jugée administrativement, en premier ressort et dans chaque province, par les Administrateurs chefs de province, assistés des mandarins provinciaux. En cas de partage des voix, celle du Chef de province est prépondérante.

ART. 30. — Appel des décisions ainsi rendues pourra, dans le délai de un mois, à compter de la notification aux parties, être porté devant une Commission administrative composée du Résident supérieur ou son délégué assisté de deux hauts mandarins.

Le résultat définitif des élections est approuvé par le Gouverneur général.

ART. 31. — Les membres de la Chambre consultative prennent le titre de Thuong-Nghi-Hoï-Viên et reçoivent du Résident supérieur un certificat constatant leur élection.

ART. 32. — La Chambre consultative se réunit chaque année à Hanoï, dans la dernière quinzaine de juin, sur la convocation du Résident supérieur.

ART. 33. — La durée de la session est de dix jours; elle peut être prorogée.

ART. 34. — La Chambre procède, dans sa première séance, à l'élection d'un Bureau, composé de sept membres, qui élit à son tour le Président.

Les votes sont émis au scrutin secret.

ART. 35. — La Chambre consultative est obligatoirement consultée sur le budget des recettes et sur les prévisions de dépenses inscrites aux titres III et IV du budget local (dépenses d'intérêt économique et d'intérêt social).

Elle est appelée à donner également son avis sur toutes les questions qui lui seront soumises par l'Administration, quinze jours avant l'ouverture de la session.

Ces questions sont posées par écrit dans des notes rédigées en français, en quôc-ngu et en caractères chinois.

ART. 36. — Les vœux que la Chambre pourra émettre sur toutes autres questions que celles indiquées à l'article précédent ne pourront être discutés qu'après avoir été communiqués, par l'intermédiaire du Président, au Résident supérieur, qui décidera s'il y a lieu d'inscrire l'examen de ces vœux à l'ordre du jour d'une des séances de la session.

Tous vœux politiques sont interdits.

ART. 37. — La Chambre consultative indigène peut être dissoute par le Gouverneur général, sur la proposition motivée du Résident supérieur.

ART. 38. — Des arrêtés du Résident supérieur, approuvés par le Gouverneur général, régleront les dispositions de détail non prévues au présent arrêté, notamment en ce qui concerne l'organisation des circonscriptions électorales, la confection et la révision des listes, la convocation des électeurs, le mode de votation et le règlement intérieur de la Chambre consultative.

ART. 39. — Sont abrogées toutes dispositions antérieures relatives aux Conseils provinciaux et à la Chambre consultative.

ART. 40. — Le Résident supérieur au Tonkin est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera inséré au *Journal Officiel* et au *Bulletin officiel de l'Indo-Chine*, au *Bulletin administratif du Tonkin*, et affiché en français, en quôc-ngu et en caractères chinois partout où besoin sera.

Hanoï, le 19 mars 1913.

Signé : A. SARBAUT.

ORDONNANCE ROYALE

créant une Assemblée consultative au Cambodge
(rendue exécutoire par arrêté du 1^{er} avril 1913).

NOUS,

ROI DU CAMBODGE,

Vu l'Ordonnance royale du 11 juillet 1897;

Attendu que l'Administration supérieure de l'Indo-Chine a témoigné le désir de permettre à des délégués des diverses provinces du royaume d'éclairer le Gouvernement sur les véritables aspirations de Nos sujets;

Attendu qu'il est utile que l'élite intelligente et pensante soit admise à exprimer son sentiment sur les questions intéressant l'accroissement de la richesse publique et privée de notre royaume et de nos sujets;

Après entente intervenue entre Monsieur le Résident supérieur du Cambodge et Nous;

Sur la proposition du Conseil des Ministres,

ORDONNONS :

ARTICLE PREMIER. — Il est institué, au Cambodge, une Assemblée consultative indigène appelée à don-

ner ses avis sur les questions d'ordre fiscal, administratif ou économique, intéressant la population indigène du royaume.

ART. 2. — Cette Assemblée est constituée au scrutin individuel et secret par un collège électoral comprenant :

1° Les conseillers de résidence élus et les anciens membres élus de ces Assemblées;

2° Les anciens fonctionnaires retraités ou démissionnaires et les fonctionnaires de l'Administration en service;

3° Les titulaires des diplômes de l'enseignement primaire supérieur, secondaire et supérieur français et du diplôme de fin d'études de l'enseignement franco-cambodgien.

ART. 3. — Nul n'est électeur s'il n'est âgé de 20 ans révolus;

ART. 4. — Seront éligibles :

1° Les membres élus des Conseils de résidence et les anciens membres de ces mêmes Assemblées, à l'exception de ceux qui en auraient été exclus pour indignité;

2° Les anciens fonctionnaires retraités de l'Administration indigène;

3° Les chefs et anciens chefs de quartier de la ville de Pnom-Penh.

ART. 5. — Ne peuvent pas être portés sur la liste électorale, ceux qui auront subi, soit devant les tribunaux

français, soit devant les juridictions indigènes, des condamnations entraînant l'indignité.

ART. 6. — Chaque circonscription résidentielle du Cambodge sera appelée à élire un nombre de conseillers à l'Assemblée consultative, égal au quart des membres élus du Conseil de résidence.

Les chefs de quartier de la ville de Pnom-Penh éliront deux délégués à l'Assemblée consultative.

ART. 7. — Feront également partie de l'Assemblée consultative, dans une proportion qui ne pourra pas dépasser le huitième des membres élus, des fonctionnaires ou agents de l'Administration cambodgienne dont la liste sera dressée au commencement de chaque année et en Conseil des Ministres par le Résident supérieur.

ART. 8. — Les membres de l'Assemblée consultative sont élus pour trois ans; ils sont indéfiniment rééligibles.

ART. 9. — Toute contestation relative à l'élection des membres de l'Assemblée consultative indigène sera jugée administrativement en premier ressort, dans chaque circonscription, par l'Administrateur résident, assisté de deux Gouverneurs provinciaux les plus élevés en dignité, et dans la ville de Pnom-Penh, par le Résident-maire, assisté du membre cambodgien de la Commission municipale et du membre cambodgien de la Chambre mixte de Commerce et d'Agriculture.

Appel des décisions ainsi rendues pourra, dans un

délai d'un mois, à compter de la notification aux parties, être porté devant le Conseil des Ministres. Le résultat définitif des élections est approuvé par ordonnance royale.

ART. 10. — L'Assemblée consultative se réunit chaque année à Pnom-Penh, au moment des fêtes du Tang-tock, sur la convocation du Résident supérieur.

ART. 11. — La durée de la session est de dix jours, elle peut être prorogée. En dehors de cette réunion annuelle, le Résident supérieur peut convoquer, après accord avec Nous, l'Assemblée consultative chaque fois qu'il le jugera nécessaire.

ART. 12. — L'Assemblée procède, dans sa première séance, à l'élection d'un Bureau composé de cinq membres, qui élit à son tour le Président.

Les votes sont émis au scrutin secret.

ART. 13. — L'Assemblée est obligatoirement consultée sur le budget des recettes et les prévisions de dépenses inscrites aux titres III et IV du budget local (dépenses d'intérêt économique et d'intérêt social).

Elle est appelée à donner également son avis sur toutes les questions qui lui seront soumises par l'Administration, après accord avec Nous, quinze jours avant l'ouverture de la session.

Ces questions seront posées par écrit, dans des notes rédigées en français et en cambodgien.

ART. 14. — Les vœux que l'Assemblée pourra émettre sur toutes autres questions que celles indiquées à l'ar-

tielle précédent, ne pourront être discutés qu'après avoir été communiqués par l'intermédiaire du Président au Résident supérieur, qui décidera, après entente avec Nous, s'il y a lieu d'inscrire l'examen de ces vœux à l'ordre du jour d'une des séances de la session.

Tous vœux politiques sont interdits.

ART. 15. — L'Assemblée consultative indigène peut être dissoute par Nous, après accord avec le représentant du protectorat.

ART. 16. — Des arrêtés du Résident supérieur régleront les dispositions de détail non prévues à la présente Ordonnance, etc...

Signé : SISOWATH.

VU POUR EXÉCUTION :

Signé : Albert SARRAUT.

ARRÊTÉ DU 4 JUIN 1913

rendant exécutoires les dispositions de l'Ordonnance royale du 29 avril 1913 relative à l'institution en Annam des Conseils provinciaux consultatifs.

CRÉATION DE CONSEILS PROVINCIAUX CONSULTATIFS

TITRE PREMIER

Dispositions générales.

ARTICLE PREMIER. — Il est institué, dans chaque province de l'Annam, un Conseil provincial de notables indigènes.

ART. 2. — Le rôle de ce Conseil sera d'éclairer l'Administration du Protectorat sur les besoins, les vœux, les desiderata de la population indigène, de lui donner tous renseignements et indications utiles aux points de vue administratif et économique.

TITRE II

Formation des Conseils provinciaux.

ART. 3. — Les Conseils provinciaux sont établis sur les bases suivantes :

a) Un conseiller, choisi à l'élection parmi les chefs de canton titulaires, pour chaque phu ou huyên annamite composé de six cantons ou de moins de six cantons; deux conseillers pour chaque phu ou huyên annamite composé de plus de six cantons;

b) Un ou plusieurs conseillers, choisis parmi les chefs de canton chàm, muong ou moi, pour représenter ces populations;

c) Un certain nombre de personnalités indigènes reconnues par leurs capacités et par leur dévouement aux intérêts et aux institutions du pays, à l'exclusion de tout fonctionnaire indigène en activité de service.

Le nombre des conseillers de ces trois catégories sera déterminé, par province, par le Résident supérieur, après avis du Conseil de régence.

ART. 4. — Les conseillers annamites seront élus par un collège électoral qui sera composé des chefs et sous-chefs de canton en fonctions, ainsi que des anciens chefs et sous-chefs de canton ayant quitté leurs fonctions pour cause autre qu'une mesure disciplinaire.

ART. 5. — Les conseillers chàm, muong ou moï seront directement choisis par le Résident de la province et les mandarins provinciaux. Leur nombre, pour chaque province, ne pourra, en aucun cas, dépasser le quart des membres annamites du Conseil.

ART. 6. — Les conseillers annamites non élus, choisis par le Résident et les autorités indigènes provinciales, devront avoir leur domicile dans la circonscription qu'ils seront appelés à représenter. Leur nombre ne pourra dépasser le quart de la totalité des membres élus du Conseil.

ART. 7. — Ces désignations, qu'elles soient faites directement par l'Administration provinciale ou qu'elles soient le résultat des élections, ne seront valables qu'après approbation du Résident supérieur en Annam donnée en Conseil de régence.

TITRE III

Élection des Conseillers.

ART. 8. — Les élections auront lieu au scrutin secret...

ART. 13. — Toutes les contestations relatives aux élections seront jugées en premier ressort par les Résidents, assistés des mandarins provinciaux, et en appel

par le Résident supérieur en séance du Conseil de régence...

ART. 14. — Les conseillers provinciaux sont nommés pour trois ans, ils sont indéfiniment rééligibles.

TITRE IV

Attributions des Conseils provinciaux.

ART. 16. — Les Conseils provinciaux sont obligatoirement consultés :

1° Sur les propositions adressées par les Chefs de province au Résident supérieur et concernant les titres III et IV du budget local (dépenses d'intérêt économique et social);

2° Sur les changements proposés au territoire des circonscriptions : phu, huyên, chau, canton, commune;

3° Sur les travaux d'entretien et de construction des routes, digues et canaux. Ils peuvent être consultés par l'Administration sur les questions intéressant la province.

ART. 17. — Ils peuvent émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'intérêt général. Les vœux politiques sont interdits.

TITRE V

Session des Conseils provinciaux.

Art. 18. — Les Conseils provinciaux se réuniront au moins une fois par an en session ordinaire, au début du mois de mai, au siège de la résidence... En dehors de cette session obligatoire, les Résidents, après entente avec les autorités indigènes de la province, auront la faculté de réunir les Conseils provinciaux toutes les fois qu'ils le jugeront utile, après en avoir obtenu toutefois l'autorisation du Résident supérieur.

Art. 19. — Les conseillers auront droit, pendant la durée de ces sessions, à une indemnité d'une piastre pour chaque journée passée au chef-lieu de la province.

Art. 20. — Les séances seront présidées par le Résident, assisté du Chef indigène de la province, qui prendra rang de vice-président. Les séances ne seront pas publiques. La durée de chaque session ne pourra excéder huit jours.

Art. 21. — Un commis de résidence et un employé des mandarins provinciaux assisteront aux séances en qualité de secrétaires.

Art. 22. — L'exposé complet des questions soumises au Conseil, préparé et arrêté à l'avance par le Résident et les mandarins provinciaux, sera communiqué aux

Conseils au commencement de la première séance de chaque session. Cet ordre du jour devra être observé et épuisé avant toute autre délibération ou discussion portant sur des questions qui n'y sont pas inscrites.

ART. 24. — Les procès-verbaux des séances seront rédigés en français et en caractères par le secrétaire européen et par le secrétaire indigène, qui auront assisté aux dites séances.

ART. 25. — Copie de ces procès-verbaux, qui devront être inscrits sur un livre spécial d'enregistrement tenu dans chaque résidence, sera envoyée au Résident supérieur par le Chef de la province, dans un délai de dix jours, à partir de la clôture de la session. Une copie en caractères en sera également adressée au Conseil de Régence par les mandarins provinciaux.

★
★ ★

Ces nouvelles institutions ont déjà donné des résultats et permettent des espérances. Nous ne pouvons mieux faire, pour indiquer les uns et les autres, que de reproduire le passage du remarquable discours prononcé par M. Albert Sarraut au Conseil de gouvernement, à la session ordinaire de fin 1913, qui a trait à la représentation indigène :

« L'existence d'organismes représentatifs est assurément pour nos protégés une des formes supérieures de cette participation à la gestion de leur pays.

« En vous traçant, l'année dernière, l'exposé des conséquences pratiques d'une politique basée sur le principe d'association, je vous annonçais l'institution prochaine de la représentation indigène dans les pays de l'Union où elle n'existait pas, et la réorganisation des Assemblées consultatives dans les Etats où ces organismes répondaient insuffisamment aux vœux légitimes des habitants. Il m'était apparu, en effet, que les populations indigènes ne pouvaient, avec la précision et la liberté nécessaires, faire parvenir jusqu'à nous l'écho de leurs sentiments.

« C'est pourquoi je soumettais à vos délibérations, au mois de mars dernier, des projets d'Assemblées représentatives intéressant le Cambodge, l'Annam et le Tonkin. Il m'est particulièrement agréable de vous faire connaître aujourd'hui les résultats de leur mise en vigueur.

« Au Cambodge, où n'existaient que des Conseils de résidence, des élections générales ont eu lieu, au mois de juin, pour la constitution de la Chambre consultative rassemblant les délégués de tout le pays. Ces élections ont eu lieu dans un ordre parfait. La nouvelle Assemblée s'est réunie en août, à Pnompenh. S. M. Sisowath assistait, avec le Résident supérieur, à la séance d'ouverture et a exprimé en termes chaleureux sa haute satisfaction de voir son pays doté d'une semblable institution. En exposant éloquemment l'étendue des devoirs que cette mesure libérale imposait aux nouveaux élus de la nation cambodgienne, Sa Majesté a vivement

encouragé les délégués à prêter une active collaboration au Chef de l'Administration locale. Elle a fait ressortir à leurs yeux les services qu'ils étaient appelés à rendre au pays, à l'aube d'une époque nouvelle marquée par le très rapide essor que prend le Cambodge, aussi bien dans la voie du développement économique que dans celle du progrès moral.

« Les délibérations de l'Assemblée ont permis de constater que les délégués, bien qu'appelés pour la première fois à délibérer sur des questions d'ordre général, faisaient preuve d'une intelligence politique et d'un sens pratique et d'une connaissance approfondie promettant, dans les prochaines sessions, un concours très précieux pour la solution des problèmes intéressant l'avenir du pays, notamment ceux qui visent l'exécution des grands travaux d'utilité publique ou le développement des œuvres d'enseignement et d'assistance.

« La forme des discussions, la nature des vœux émis sur des questions d'un intérêt primordial pour la population, telles que l'exploitation des pêcheries et la construction des canaux d'irrigation, ont montré que l'expérience tentée par nous n'était ni téméraire ni prématurée, et que l'heure était venue, en effet, d'associer plus étroitement la collaboration de nos protégés cambodgiens à la gestion des affaires publiques.

« En Annam, vous le savez, aucune tentative n'avait été faite jusqu'à ces derniers temps pour instituer des organismes représentatifs. Au mois de mars, je vous ai soumis et vous avez approuvé un projet tendant à

créer dans ce pays des Conseils provinciaux. C'est là un premier stade de la vie représentative à laquelle, d'ailleurs, les autorités cantonales et communales habituées à gérer en toute indépendance les affaires de leurs circonscriptions sont admirablement préparées. Les conseillers provinciaux s'adapteront rapidement au rôle plus large et plus effectif qui va leur être dévolu. La province, divisée jadis en une infinité d'entités administratives, représentées par l'oligarchie communale et n'ayant aucun rapport entre elles, deviendra, grâce à l'Assemblée consultative de chaque résidence, un organisme plus vivant, qui puisera dans la discussion de ses intérêts collectifs et solidaires les éléments d'une équitable administration et d'une prospérité nouvelle.

« Les premières élections des Conseils provinciaux ont eu lieu récemment et se sont effectuées dans les meilleures conditions. Les Résidents ont été unanimes à signaler l'excellente impression produite par cette réforme dans toutes les classes de la société indigène. Il est permis d'envisager, devant cet heureux résultat, l'institution ultérieure d'une Assemblée plus large qui apportera, dans la vieille capitale du Royaume, l'écho direct et fidèle des désirs, des vœux et des doléances des populations disséminées dans le vaste Annam.

« C'est également au mois de mars que vous avez approuvé le projet de réorganisation de la Chambre consultative indigène du Tonkin.

« Etabli sur les bases d'un collège électoral très élargi, ce projet s'est inspiré des données de l'expé-

rience des précédentes Assemblées tonkinoises qui offraient, entre autres inconvénients, celui de placer, à côté des membres élus, un trop grand nombre de mandarins nommés par l'Administration. La réglementation nouvelle a été préparée dans un sens nettement libéral, aussi bien en ce qui touche la composition du collège électoral qu'en ce qui a trait à celle de la Chambre elle-même.

« Les élections des membres de l'Assemblée se sont faites au milieu d'une tranquillité et avec un ordre sur lesquels il convient de retenir l'attention. On pouvait se demander, en effet, si les attentats de Thai-Binh et de Hanoï n'auraient pas sur la mentalité du corps électoral une répercussion défavorable qui se manifesterait dans le choix des délégués ou l'abstention des électeurs. Il n'en a rien été. Les électeurs sont venus aux urnes avec un empressement inusité, mais dans un calme parfait; aucun incident n'a troublé les opérations; la plupart des membres de la Chambre ont été élus au premier tour de scrutin, et il n'est aucun de nous qui n'ait remarqué l'heureux discernement dont le corps électoral a fait preuve dans la sélection de ses représentants.

« Retardée par les inondations d'août et de septembre, la session de la Chambre consultative vient d'être close, il y a quelques jours à peine.

« J'ai la satisfaction de constater qu'elle a donné les résultats les plus encourageants. Les représentants de la population ont évité de perdre leur temps en des dis-

cussions oiseuses et stériles; ils ont examiné avec l'attention la plus réfléchie, le soin le plus méthodique, les questions inscrites à l'ordre du jour et qui touchaient les intérêts les plus immédiats de la population : l'institution de l'état-civil, la réforme de l'impôt personnel et foncier, les travaux de digues, la frappe des sapèques, le mode d'élection des autorités cantonales et communales, etc...

« L'ordre et la discipline qui n'ont cessé de présider à ces délibérations, l'intelligence, l'activité dont ont fait preuve les membres de l'Assemblée, enfin, les sentiments de loyalisme et de dévouement à la France qu'ils ont éloquemment manifestés à cette occasion, nous donnent l'absolue conviction que la Chambre consultative indigène sera désormais, pour l'Administration, un précieux instrument de progrès matériel et moral, un élément d'union et de concorde, qui reliera par des liens indestructibles les intérêts solidaires de la France et du peuple annamite. »

★★

De ce discours du Gouverneur général, il est intéressant de rapprocher l'appréciation de M. Maurice Viollette sur la dernière séance de la Chambre consultative du Tonkin. M. Viollette, dont nous avons déjà signalé les efforts parlementaires en faveur de la représentation indigène, a été un de ceux qui ont le plus

critiqué les institutions anciennes. L'approbation sans réserve donnée par un homme aussi compétent en matières coloniales aux réformes réalisées, prouve bien toute l'excellence de l'œuvre accomplie par M. Albert Sarraut.

« Je viens de lire avec le plus grand intérêt les débats de la première session de la Chambre consultative indigène du Tonkin, et je tiens à féliciter bien haut le Gouverneur général Sarraut de son libéralisme.

« Il a fait la réforme telle que je la souhaitais et telle qu'il fallait la faire. Aucune intervention de l'Administration. L'Assemblée choisit elle-même son président pour trois ans. Le Commissaire du Gouvernement n'apparaît que pour donner les éclaircissements nécessaires sur les chapitres du budget soumis à la Chambre consultative. Dans tous les autres cas, les indigènes délibèrent entre eux et avec la plus grande liberté d'esprit.

« Je déclare tout de suite combien j'ai été frappé de la maturité d'esprit et de la mesure avec laquelle tous les débats ont été conduits. En dehors des chapitres du budget, cinq objets étaient proposés à l'étude de la Commission : 1° la réfection des digues et le paiement des salaires; 2° la détermination du collègue qui doit participer à l'élection des autorités communales; 3° la raréfaction de la sapèque de zinc; 4° le bon fonctionnement de l'état civil; 5° la réforme de l'assiette de l'impôt personnel.

« La plupart de ces questions sont extrêmement délicates. Elles ont été envisagées avec une telle bonne foi

et étudiées avec tant de soin, qu'il me paraît impossible de ne pas reconnaître que l'avis auquel s'est rangée la Commission consultative a été toujours le meilleur, toujours même sur la question de l'assiette de l'impôt personnel. En effet, la fusion des inscrits et des non inscrits pour la répartition de l'impôt personnel arrivait à ce résultat d'augmenter dix provinces de 187,000 piastres; mais, parmi les provinces augmentées, il y avait Hanam pour 56,000 piastres et même Thai-Binh pour 75,000 piastres. La Chambre consultative a proposé en cet état le *statu quo* par 99 voix contre 7. Mais je veux insister encore sur le caractère de cette discussion où les divers arguments pour et contre ont été mis en valeur avec une netteté remarquable.

« C'est la question de la détermination du collège électoral, chargé de nommer les autorités communales, qui a été la plus disputée. Il s'agissait de savoir si l'on donnerait le droit de vote aux inscrits et aussi aux non inscrits, les premiers qui paient trois piastres, les seconds seulement une demi-piastre. Le rapport de la Commission qui avait été chargée d'examiner l'affaire est tout à fait intéressant. Il révèle une minorité de mandarins préoccupés de supprimer l'institution du bulletin de vote secret et de revenir à l'ancienne nomination des agents cantonaux et communaux par acte de désignation signé des notables. Les mandarins qui ont défendu cette thèse trouvent que le corps électoral a trop tendance à se soucier très peu des talents et de l'instruction des candidats. D'autre part, la méthode

qu'ils préconisent présente à leurs yeux l'avantage indiscutable de ne pas ruiner les candidats. La Commission paraît avoir adopté une solution restrictive, mais, en séance plénière, la Chambre consultative fit droit à l'opinion de M. Bui-Dinh-Tà et à celle de M. Tiep qui déclaraient que « les inscrits et les non inscrits « payant également l'impôt, il est injuste de conférer « le droit de vote aux uns sans l'accorder aux autres. « Il convient donc de les faire voter tous ». Le scrutin, peut-on dire, donna lieu à pointage, et le président ayant fait procéder au vote en se rangeant à droite ou à gauche de la salle, les partisans du suffrage restreint furent battus à une voix, par 51 contre 50.

« Je dois ajouter que sur toutes les autres questions, c'est par des majorités considérables, voire à l'unanimité, que les décisions ont été rendues. D'ailleurs, le défenseur du suffrage généralisé avait obtenu 84 voix sur 110 membres, lors de l'élection au Bureau de la Chambre consultative.

« L'institution est donc viable. Elle pourra rendre les plus grands services à la cause indigène et à la cause française, mais à une condition essentielle, c'est que nos administrateurs et nos agents, quel qu'en soit le grade, sachent maintenir une juste déférence vis-à-vis des représentants élus des populations. Il ne s'agit pas d'admettre que ces derniers puissent se croire au-dessus des lois, mais, pourtant, il faut qu'ils aient le sentiment que les fonctions que la France a accepté de leur conférer, dans l'intérêt général, ont singulièrement

accru leur prestige. Il faut qu'ils puissent mesurer l'importance de leur rôle à la déférence qu'on manifeste à leur personne. Alors, ils deviendront des auxiliaires de plus en plus précieux pour notre politique, et d'autant plus précieux qu'ils auront pu se convaincre que nos intentions sont droites, et que notre seul souci, c'est de rattacher le peuple annamite à la France par des liens de reconnaissance de jour en jour plus solides » (1).

(1) *Annales coloniales*, 7 avril 1914.

CHAPITRE III

Les Réformes envisagées.

Les critiques nombreuses qui ont été adressées au Conseil colonial ont amené les différents Gouverneurs à envisager sa réforme totale.

Nous avons vu MM. de Lanessan et Doumer s'élever avec véhémence contre le recrutement et les abus de cette Assemblée, mais si tous les défauts en ont été parfaitement perçus et signalés, si une refonte complète en a été préconisée, nul avant le Gouverneur général actuel n'avait osé s'attaquer franchement à une institution que ses vices mêmes rendaient toute-puissante en mettant à l'étude sa réorganisation. Il faut espérer que le courage et la ténacité dont le Gouverneur général actuel fait preuve dans la poursuite de sa politique indigénophile ne failliront pas devant semblable tâche.

Les idées générales qui doivent inspirer les modifications à apporter au Conseil colonial peuvent être résu-

mées en quelques lignes : restriction des droits absolus de l'Assemblée actuelle, son rôle pourrait n'être que purement consultatif, nécessité d'un élément indigène délibérant séparément, et, enfin, restriction des pouvoirs financiers; le Conseil conserverait certaines prérogatives en matière de taxes et contributions et pour le vote des dépenses dites facultatives, mais son droit d'initiative en matière de dépenses nouvelles ou d'augmentation de dépenses disparaîtrait. Les attributions du Conseil se rapprocheraient alors beaucoup de celles des Délégations financières algériennes. On peut même être tenté de créer à leur image la nouvelle Assemblée cochinchinoise. Pourtant, il ne faut pas oublier que la Cochinchine est une colonie d'exploitation à faible population française. Instituer, comme en Algérie, trois délégations, l'une pour les colons; l'autre pour les non-colons, une troisième pour les indigènes, c'est donner une prépondérance beaucoup trop grande à un élément européen relativement minime. La section des colons doublerait purement et simplement la Chambre d'agriculture actuelle qui n'a que 307 membres, celle des non-colons aurait elle aussi une importance restreinte. Il ne faut pas oublier qu'en Cochinchine, sur 3.000 électeurs inscrits, les trois quarts sont fonctionnaires. Aussi semble-t-il suffisant de constituer une seule Assemblée française élue au suffrage universel et où siègeraient des délégués élus des Chambres de Commerce et d'Agriculture et des délégués du Conseil privé désignés par le Gouverneur général. Quant à la section

indigène, elle se composerait de membres élus par un collège électoral, comprenant des délégués élus des villages, des conseillers d'arrondissement, des conseillers municipaux, des propriétaires fonciers payant un chiffre déterminé d'impôts directs, et des patentés au-dessus d'une certaine catégorie. Il serait utile d'y adjoindre, en petit nombre, des délégués indigènes que choisirait le Lieutenant-gouverneur, ils formeraient un élément stable et pondéré qui ne pourrait manquer d'avoir la plus heureuse influence au sein de la représentation indigène du Conseil. Comme en Algérie, cette section délibérerait séparément et pourrait formuler des vœux. Cette indépendance serait la juste compensation donnée aux indigènes pour les scandales électoraux dont ils ont souffert jusqu'ici.

★★

Le 30 août 1907, M. Mahé, R. S. au Laos, adressait aux Commissaires de Gouvernement une circulaire relative à l'organisation de Conseils provinciaux au Laos. Après avoir indiqué les nombreux avantages que nous pouvions retirer de cette création, il continuait : « En conséquence, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien, à l'occasion des cérémonies du grand et du petit Serment qui appellent au Chef-lieu de vos provinces un grand nombre de fonctionnaires indigènes, constituer sous votre présidence un Conseil provincial

qui sera composé du Chau-Muong et de l'Oupahat de chaque Muong ou des fonctionnaires du même grade de chaque Hua-Panh ou circonscription analogue, le commis du commissariat secrétaire.

« Pour cette première réunion, vous aurez à expliquer aux chefs indigènes le but que l'Administration se propose en les réunissant ainsi; il conviendra à cette occasion de leur rappeler ce que nous avons fait jusqu'ici au point de vue de l'hygiène publique, de l'assistance médicale et de l'instruction publique, des résultats qu'il est possible d'obtenir à cet égard avec leur concours; ensuite, vous aurez à les entretenir des travaux utiles à votre province, et de toutes les questions au sujet desquelles leur avis est à recueillir; vous terminerez en leur demandant de vous faire part de leurs desiderata. »

Les prescriptions de cette circulaire ne furent guère suivies. Il faut reconnaître que si les fonctionnaires laotiens s'astreignent à de louables efforts pour fournir à l'Administration française un concours effectif, leur évolution est extrêmement lente, et, à leur insu, ils opposent à toute tentative d'organisation plus précise une résistance qui procède beaucoup plus d'un long atavisme d'inertie que du mauvais vouloir.

Reprenant cette idée, M. Albert Sarraut a envisagé au Laos l'institution de Conseils de commissariat en utilisant l'organisation politique actuelle.

Nous avons vu que chaque district ou principauté laotienne porte le nom de Muong, et que si certaine,

comme le royaume de Luang-Prabang, constituait à elle seule toute une vaste circonscription administrative, d'autres, au contraire, relevaient d'un même Commissaire du Gouvernement. Mais, sous l'autorité du représentant de la France, chaque Muong conserve son autonomie et s'administre lui-même. Tous les chefs de groupe, tous les chefs de village se réunissent au chef-lieu pour la désignation des fonctionnaires qui administrent le district. Ainsi, l'intervention populaire se manifeste dans la direction du Gouvernement du pays. Ce ne serait donc que développer certaines traditions locales en en élargissant l'application que de faire élire par les chefs de canton et les chefs de village des délégués des Conseils de commissariat. Toutefois, pour tenir compte des usages particuliers au pays, les hautes autorités des Muongs seraient, comme les Gouverneurs au Cambodge, membres de droit de ces Assemblées qui seraient elles-mêmes un acheminement vers une Chambre consultative du Laos.

Kouang-Tcheou-Wan n'a pas été oublié non plus. La constitution de la société chinoise qui est, sous bien des rapports, semblable à celle de la société annamite par son Assemblée des Kong-Coc, composée et recrutée comme les Conseils de notables, pourrait permettre la création d'une Assemblée représentative d'autant plus

utile que la province chinoise du Kouang-Toung, dont notre concession dépend géographiquement, est déjà dotée d'institutions analogues.

L'arrêté du 27 janvier 1900, qui a maintenu parmi les attributions des Kong-Coc la gestion des caisses communales, est un premier pas vers la désignation de représentants qui, siégeant à la Commission territoriale, seraient appelés à émettre des vœux sur l'établissement du budget et les questions d'intérêt général.

★
★

Enfin, on a mis à l'étude la possibilité d'introduire des membres indigènes élus des Chambres consultatives au Conseil de gouvernement. Chacune de ces Assemblées pourrait désigner un de ses membres qui assisterait à la session annuelle de ce Conseil. Il n'est pas douteux que la présence de cet élément nouveau indigène, issu de groupements élus dans chacun des pays de l'Union, ne pourrait que rehausser l'autorité et le prestige de la représentation indigène aux yeux de la population par la participation qui lui serait ainsi réservée dans les travaux de la plus haute Assemblée de l'Indo-Chine.

CONCLUSION

Conformément au désir exprimé par la Chambre des Députés en 1909 et grâce au libéralisme d'un Gouverneur général à l'esprit aussi fécond que généreux, il sera possible, dans un avenir prochain, à tous les indigènes de l'Indo-Chine, de faire entendre leur voix dans des Assemblées où ils auront été librement élus.

Dès aujourd'hui, par suite de la création de Conseils provinciaux en Annam et d'une Chambre consultative au Cambodge, on peut dire que tous les pays de l'Union possèdent un système représentatif indigène. Lorsque le développement de l'esprit public aura permis la constitution de Conseils de commissariat au Laos et d'une Haute Assemblée en Annam, lorsque les réformes que nécessitent la composition et le fonctionnement du Conseil colonial auront été

réalisées, la participation consultative des indigènes à notre domination sera complète.

Mais doit-on s'arrêter là ?

Qualifiant de téméraire la politique actuelle, de bons esprits, dont la compétence en matières coloniales est indiscutable, l'affirment. Il ne faut pas songer, disent-ils, à créer un jour en Indo-Chine quoi que ce soit qui ressemble à un Parlement : Annamites comme Cambodgiens sont incapables de se gouverner eux-mêmes; et le partage de la souveraineté, du pouvoir de décision est impossible entre dirigeants et dirigés.

Formuler une telle opinion, c'est oublier un peu trop les exemples que nous fournit l'histoire coloniale de l'Angleterre : cette puissance a compris depuis bien longtemps la nécessité qu'il y avait, non seulement pour la pacification, mais pour le développement de ses colonies, à associer les indigènes dans la mesure compatible avec leur état de civilisation, à l'administration de leur pays; c'est oublier aussi que la grande majorité des habitants de l'Indo-Chine possède une civilisation indiscutablement supérieure à celle de certains de nos sujets coloniaux, pour-
tant dotés des droits de citoyen français.

Certes, il serait prématuré de vouloir donner actuellement un pouvoir délibérant aux Assemblées indo-chinoises, mais rappelons-nous que

c'est dans leur sein que nos protégés vont faire leur éducation civique. Le devoir de nos Gouverneurs sera de les guider dans cette voie nouvelle et, suivant pas à pas leurs efforts, de maintenir les libertés publiques au niveau des progrès qu'ils ne manqueront pas d'accomplir.

Les résultats déjà obtenus permettent toutes les espérances, et dans cette lointaine Indo-Chine où le Français, pourtant en minorité infime, a tendance à tout accaparer, il faut se féliciter de la naissance et du développement d'un élément indigène éclairé qui, participant à la gestion des affaires du pays, saura prendre sa part de responsabilité et facilitera la réalisation de l'œuvre civilisatrice que la République y a entreprise.

VU : *Le Président de thèse,*

Paul LESEUR.

VU : *Le Doyen,*

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Paris, le 28 avril 1914.

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- AJALBERT (J.). — Les Nuages sur l'Indo-Chine, 1913.
- BOBICHON. — La Politique indigène dans les Colonies françaises, 1913.
- BOUINAIS et PAULUS. — L'Organisation de l'Indo-Chine, 1887.
- CABATON (M.-A.). — La Vie religieuse au Cambodge, Conférence faite à l'Ecole coloniale, le 21 février 1913.
- CHAILLEY-BERT. — L'Inde britannique, 1910; — Colonisation de l'Indo-Chine; — Paul Bert au Tonkin, 1887.
- DISLÈRE. — Traité de Législation coloniale, 1907.
- DOAN-VINH-THUAN. — L'Indo-Chine autonome et parlementaire, 1913.
- DOUMER. — L'Indo-Chine française (Souvenirs); — Situation de l'Indo-Chine (Rapports), 1897-1901.
- DUBOIS (M.). — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs.

ENJOY (P. D'). — Colonisation de la Cochinchine.

GIRAULT. — Principes de colonisation et de Législation coloniale, 1908.

GUESDE. — Notre action en Indo-Chine : Conférence faite à l'Ecole coloniale en 1913.

Institut colonial international. — Comptes rendus des sessions, 1895-1913.

JOBBÉ-DUVAL. — La Commune annamite, 1896.

LANESSAN (DE). — Colonisation française en Indo-Chine; — L'Expansion coloniale de la France; — L'Indo-Chine française; — Principes de colonisation.

LASAULCE. — La Commune annamite et l'organisation administrative annamite. (*Thèse de doctorat*, 1912.)

LEMIRE (Ch.). — Les cinq Pays de l'Indo-Chine et le Siam.

LEROY-BEAULIEU. — De la Colonisation chez les peuples modernes, 1908.

LESEUR. — Rapport sur le Programme de sociologie coloniale de 1900.

LURO. — Au Pays d'Annam; — Cours d'Administration annamite.

MESSIMY. — Notre OEuvre coloniale.

MÉTIN (A.). — L'Inde d'aujourd'hui.

ORY (P.). — La Commune annamite au Tonkin.

POUVOURVILLE (A.). — Politique indo-chinoise, 1896.

ROUSSEAU (A.). — Le Protectorat français au Cambodge.
(Thèse de doctorat, 1904).

SALAÜN. — L'Indo-Chine.

SILVESTRE. — L'Empire d'Annam.

YUNG. — Histoire d'un Colon en Indo-Chine.

Procès-verbaux du Conseil de gouvernement de l'Indo-Chine et des Assemblées indigènes du Tonkin.

Rapports des parlementaires français sur l'Indo-Chine,
1901-1913.

Rapport de présentation des Décrets de 1911. (*Journal Officiel*, 21 octobre 1911, pp. 8437-8438.)

Rapport annuel sur la situation générale de l'Indo-Chine en 1911. (*Journal Officiel*, annexe, pp. 185 à 275, 1912.)

Rapport annuel sur la situation générale de l'Indo-Chine en 1912. (*Journal Officiel* 1913, annexe, pp. 335 à 426.)

Articles de journaux (Collections 1911-1912-1913-1914) :
Annales coloniales. — *Avenir du Tonkin*; — *Courrier d'Haïphong*; — *Courrier Saïgonnais*; — *Dépêche coloniale*; — *France d'Outre-Mer*; — *Opinion de Saïgon*; — *Presse coloniale*.

Articles de Revues (Collections 1911-1912-1913-1914) :
Asie française; — *Questions diplomatiques et coloniales*; — *Quinzaine coloniale*; — *Revue des Français*; — *Revue indigène*; — *Revue Indo-Chinoise*.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	3

PREMIÈRE PARTIE

Histoire de la Politique coloniale française. — La participation des indigènes aux affaires publiques dans les Colonies françaises autres que l'Indo-Chine et dans les Colonies anglaises et hollandaises des Indes.....	11
--	----

CHAPITRE PREMIER

<i>Histoire de la Politique coloniale française.....</i>	13
§ 1. — Les trois Politiques coloniales possibles.	13
§ 2. — La Politique coloniale française sous l'Ancien Régime, la Révolution et l'Empire..	14
§ 3. — La Politique coloniale française de la Restauration à la troisième République.....	16
§ 4. — La Politique coloniale française sous la troisième République.....	18

CHAPITRE II

	Pages
<i>La Représentation indigène dans les Colonies françaises autres que l'Indo-Chine</i>	20
§ 1. — Notions générales.....	20
§ 2. — La participation des indigènes aux affaires publiques en Algérie (les délégations financières) et en Tunisie.....	23
§ 3. — Les idées directrices de la politique actuelle.....	26

CHAPITRE III

<i>La participation des indigènes aux affaires publiques dans les Colonies anglaises et hollandaises des Indes</i> ..	27
§ 1. — La Politique anglaise dans l'Inde. Les Conseils législatifs.....	27
§ 2. — L'utilisation de la <i>desa</i> javanaise par les Hollandais.....	31

DEUXIÈME PARTIE

<i>Histoire de l'Indo-Chine. Son organisation politique avant la conquête française</i>	35
---	----

CHAPITRE PREMIER

<i>Histoire de l'Indo-Chine</i>	37
§ 1. — La Lutte des Kmers et des Gïao-Chi...	38
§ 2. — La Conquête de l'Indo-Chine par les Français.....	39

CHAPITRE II

	Pages
<i>L'Empire d'Annam</i>	43
§ 1. — L'Empereur et la noblesse.....	44
§ 2. — Le Côté-mat. Les Mandarins.....	46
§ 3. — Les Cantons.....	47
§ 4. — Les Communes.....	49
§ 5. — L'Instruction.....	54

CHAPITRE III

<i>Le Royaume du Cambodge et les populations indépendantes de l'Indo-Chine</i>	58
§ 1. — L'absolutisme du roi au Cambodge....	59
§ 2. — Les Bonzes.....	60
§ 3. — Les différences avec l'Annam.....	61
§ 4. — Les Populations indépendantes de l'Indo-Chine.....	62

TROISIÈME PARTIE

<i>La représentation indigène en Indo-Chine avant les décrets de 1913</i>	65
---	----

CHAPITRE PREMIER

<i>Histoire de la Représentation indigène</i>	67
§ 1. — La Politique des grands amiraux.....	67
§ 2. — La Politique des Gouverneurs jusqu'à M. de Lanessan.....	69
§ 3. — Le Protectorat de M. de Lanessan.....	77

§ 4. — Le Protectorat de M. Doumer.....	79
§ 5. — La Politique des Gouverneurs de 1902 à 1911.....	82

CHAPITRE II

<i>Les Assemblées où collaborent Indigènes et Européens..</i>	85
§ 1. — Le Conseil de gouvernement de l'Indo- Chine.....	85
§ 2. — Le Conseil privé de Cochinchine.....	87
§ 3. — Les Conseils de protectorat de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge.....	88
§ 4. — Le Conseil colonial.....	89
§ 5. — Les Municipalités : Saïgon, Cholon, Hanoi, Haïphong, Tourane et Pnom-Penh....	91
§ 6. — Les Chambres de Commerce et d'Agri- culture.....	94

CHAPITRE III

<i>Les Assemblées purement indigènes.....</i>	96
§ 1. — En Cochinchine. Les Conseils d'arron- dissement.....	96
§ 2. — Au Tonkin. La Chambre consultative du Tonkin.....	98
Les Assemblées provinciales.....	105
§ 3. — Au Cambodge. Les Conseils de rési- dence.....	108
§ 4. — Les Kong-Coc de Kouang-Tchéou-Wan..	109

CHAPITRE IV

<i>La Critique de ces institutions au point de vue représen- tatif indigène.....</i>	110
--	-----

	Pages
§ 1. — Critique du Conseil colonial et des Conseils d'arrondissement de Cochinchine.....	112
§ 2. — Critique des Assemblées indigènes du Tonkin et du Cambodge.....	119

QUATRIÈME PARTIE

Les Arrêtés de 1913 qui réorganisent le système représentatif indigène.....	125
---	-----

CHAPITRE PREMIER

<i>La Préparation de ces Arrêtés</i>	127
--	-----

§ 1. — Les Rapports des parlementaires français qui insistent sur la nécessité d'une réorganisation immédiate de la représentation indigène en Indo-Chine.....	127
§ 2. — Les bases de cette réorganisation. Le futur collège électoral et la nécessité d'une réforme des Conseils des notables.....	130
§ 3. — La composition des nouvelles Assemblées.....	136
§ 4. — La constitution d'une Assemblée unique pour toute l'Indo-Chine aurait-elle été possible?.....	137
§ 5. — Le Rapport du R. S. au Tonkin présentant le projet d'arrêté y modifiant la représentation indigène.....	141
§ 6. — Le Rapport du R. S. en Annam proposant la création de Conseils provinciaux.....	144
§ 7. — Le Rapport du R. S. au Cambodge proposant la création d'une Assemblée consultative.....	145

CHAPITRE II

	Pages
<i>Les Arrêtés de 1913</i>	147
§ 1. — Arrêté du 19 mars 1913 modifiant la représentation indigène du Tonkin.....	147
§ 2. — Arrêté du 1 ^{er} avril 1913 rendant exécutoire l'ordonnance royale instituant une Assemblée consultative au Cambodge.....	156
§ 3. — Arrêté rendant exécutoire l'ordonnance royale du 29 avril 1913 instituant les Conseils provinciaux de l'Annam.....	161
§ 4. — Résultats déjà obtenus. Espérances permises.....	166

CHAPITRE III

<i>Les Réformes envisagées</i>	176
§ 1. — Réforme du Conseil colonial de Cochin- chine.....	176
§ 2. — Création de Conseils de commissariat au Laos.....	178
§ 3. — Introduction de membres indigènes élus au Conseil de gouvernement.....	181
CONCLUSION.....	183
BIBLIOGRAPHIE.....	187
TABLE DES MATIÈRES.....	191

